















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117012146>



XC3  
1992  
151

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Thursday, July 30, 1992

Le jeudi 30 juillet 1992

Chairman: Blaine Thacker

Président: Blaine Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## BILL C-86

## PROJET DE LOI C-86

**An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof**

**Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence**

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992



## LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

*Chairman:* Blaine Thacker

### Members

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Thursday, July 30, 1992:

Beryl Gaffney replaced Eugène Bellemare.

## COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

*Président:* Blaine Thacker

### Membres

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le jeudi 30 juillet 1992:

Beryl Gaffney remplace Eugène Bellemare.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 30, 1992

(7)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 9:05 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:* Lucy Spencer, Vice-President, Ontario Region; Miriam Avalos, Board Member, Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse and Maria Shin, Staff, Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse. *From the Canadian Council of Churches:* Anne Thomas, Vice-President; George Cram, Special Advisor on Immigration and Rev. Douglas duCharme, Associate Secretary of Justice and Peace. *From the Canadian Council for Refugees:* David Matas, President, Rivka Augenfeld, Co-Chair, Working Group on Refugee Protection and Michael Baffoe, Executive Member.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.*)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Lucy Spencer, Miriam Avalos and Maria Shin from the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada made statements.

It was agreed,—That the brief submitted by the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada be printed as an Appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (*See Appendix "C-86/13"*)

Lucy Spencer and Maria Shin answered questions.

Anne Thomas, Rev. Douglas duCharme and George Cram from the Canadian Council of Churches made statements.

Anne Thomas and George Cram answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 12:05 o'clock p.m., the sitting resumed.

David Matas from the Canadian Council for Refugees made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Council for Refugees be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (*See Appendix "C-86/14"*)

The witnesses answered questions.

At 1:05 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 30 JUILLET 1992

(7)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 9 h 05 aujourd'hui, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: De l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada:* Lucy Spencer, vice-présidente, région de l'Ontario; Miriam Avalos, membre du conseil, immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus et Maria Shin, employée, immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus. *Du Conseil canadien des Églises:* Anne Thomas, vice-présidente; George Cram, conseiller spécial sur l'immigration; révérend Douglas duCharme, secrétaire associé de la justice et de la paix. *Du Conseil canadien pour les réfugiés:* David Matas, président; Rivka Augenfeld, vice-présidente, Groupe de travail sur la protection des réfugiés et Michael Baffoe, membre exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992.*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Lucy Spencer, Miriam Avalos et Maria Shin de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada font des déclarations.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada soit imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour. (*Voir annexe «C-86/13»*)

Lucy Spencer et Maria Shin répondent aux questions.

Anne Thomas, le révérend Douglas duCharme et George Cram du Conseil canadien des Églises font des déclarations.

Anne Thomas et George Cram répondent aux questions.

À 11 heures, la séance est suspendue.

À 12 h 05, la séance reprend.

David Matas du Conseil canadien pour les réfugiés fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Conseil canadien pour les réfugiés soit imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour. (*Voir annexe «C-86/14»*)

Les témoins répondent aux questions.

À 13 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à 14 heures aujourd'hui.



## AFTERNOON SITTING

(8)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 2:05 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the Refugee Lawyers Association:* Patricia Wong, Executive Member; Gregory James, Executive Member and Christine Kurata, Executive Member. *From the Immigration and Refugee Board:* Gordon Fairweather, Chairman; Jerry Robbins, Acting Executive Director and Gerald Stobo, General Counsel. *From Canada Employment and Immigration Union:* Cres Pascucci, National President and Michael Prue, Vice-President of Local 613 Toronto, Immigration Locals.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.*)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Patricia Wong from the Refugee Lawyers Association made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Refugee Lawyers Association be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "C-86/15"*)

Gordon Fairweather from the Immigration and Refugee Board made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

Cres Pascucci and Michael Prue from the Canada Employment and Immigration Union made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Canada Employment and Immigration Union be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings*. (*See Appendix "C-86/16"*)

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned until 7:00 o'clock p.m., Monday, August 10, 1992.

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(8)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 14 h 05 aujourd'hui, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: De l'Association des avocats pour les réfugiés:* Patricia Wong, membre exécutif; Gregory James, membre exécutif et Christine Kurata, membre exécutif. *De la Commission de l'immigration et du statut de réfugié:* Gordon Fairweather, président; Jerry Robbins, directeur exécutif adjoint et Gerald Stobo, conseiller général. *Des Syndicats des Centres d'Emploi et Immigration du Canada:* Cres Pascucci, président national et Michael Prue, vice-président du local 613 Toronto, locaux de l'immigration.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992.*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Patricia Wong, de l'Association des avocats pour les réfugiés fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par l'Association des avocats pour les réfugiés soit imprimé en annexe des *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour. (*Voir annexe «C-86/15»*)

Gordon Fairweather de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Cres Pascucci et Michael Prue des Syndicats des Centres d'Emploi et Immigration du Canada font des déclarations et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par les Syndicats des Centres d'Emploi et Immigration du Canada soit imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour. (*Voir annexe «C-86/16»*)

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à 19 heures, le lundi 10 août 1992.

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul



[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, July 30, 1992

• 0904

**The Chairman:** I am calling the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

Our first witnesses this morning are a delegation from the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada. I would introduce Lucia Spencer. Ms Spencer, perhaps you would be kind enough to introduce your other colleagues and then go straight into your presentation. We will follow that up with a round of questions.

• 0905

**Ms Lucia Spencer (Vice-President, Ontario Region, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada):** Thank you very much, sir. First I should say thanks very much for the invitation extended to the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada to be here this morning to present our views on this bill.

I now take the pleasure of introducing my colleagues. Miriam Avalos is a board member of the only service in Ottawa-Carleton providing services to immigrant and visible minority women who are abused or are facing one form of abuse or another. Miriam is a board member of the Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse. Maria Shin is a staff member of the same organization. As you have heard, my name is Lucia Spencer and I am the vice-president of the Ontario region of NOIMW.

This morning we have prepared a short presentation for you. I should hasten to say that you have listened to several presentations over the last few days. Our presentation this morning will be presented from an immigrant and visible minority women's perspective.

Before we get into the presentation I will just give you a short overview of NOIMW, how it came into being. It was one of the worst snow storms that ever hit Winnipeg, yet over 500 women gathered in that city to discuss the issues which impact upon the lives of immigrant and visible minority women of Canada. It was at that time the women decided we needed a voice to talk on our behalf on national issues. The year was 1986 and it was at that time in November, on the eighth of November to be exact, NOIMW was born.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 30 juillet 1992

**Le président:** La séance est ouverte. Nous reprenons notre étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Nous accueillons d'abord ce matin une délégation de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada. Je vous présente M<sup>me</sup> Lucia Spencer. Madame Spencer, de votre côté, vous pouvez nous présenter vos collègues avant de nous livrer votre déclaration. Nous aurons ensuite des questions à votre intention.

**Mme Lucia Spencer (vice-présidente, région de l'Ontario, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada):** Merci beaucoup. Je tiens d'abord à remercier le comité d'avoir invité l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada à faire connaître ses vues au sujet du projet de loi.

Je vous présente mes collègues. M<sup>me</sup> Miriam Avalos est membre du conseil d'administration du seul organisme d'Ottawa-Carleton qui fournit des services aux femmes immigrantes et aux femmes appartenant à une minorité victimes d'abus sous une forme ou une autre. Il s'agit de Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse. M<sup>me</sup> Maria Shin appartient au personnel du même organisme. Et comme vous l'avez entendu, je m'appelle Lucia Spencer, et je suis vice-présidente de la région de l'Ontario de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada.

Nous avons préparé une brève déclaration liminaire à votre intention. Je sais, soit dit en passant, que vous avez entendu beaucoup de témoignages au cours des derniers jours. Notre contribution à nous consistera à vous apporter la perspective des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais brièvement vous faire l'histoire de l'organisation. Un jour où sévissait l'une des pires tempêtes de neige à jamais s'abattre sur Winnipeg, plus de 500 femmes se sont réunies dans cette ville pour discuter des questions touchant de près les femmes immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible du Canada. Elles en sont venues à la conclusion à ce moment-là qu'elles avaient besoin d'une voix nationale pour s'exprimer. Ainsi était née, le 8 novembre 1986 précisément, l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada.



[Text]

NOIVMW has a membership of thousands of women in Canada. Its main activity is advocacy. It has advocated on numerous occasions for and on behalf of immigrant and visible minority women of Canada. It is because of it that we are here this morning to have our voices recorded and to state our position on this particular bill. As I said earlier, we will try to present it from an immigrant women's perspective.

As women we know that immigration has played a significant role in this fair country, Canada. Conservative figures show that one in five Canadians today was born outside of Canada. We realize that Canada has benefited socially and economically from immigration.

We have read some of the stories in the newspapers, and we have also read documents that have been circulating around our various communities on the whole issue of Bill C-86. We have heard the minister, in presenting this bill, and we have heard his words about the reasons for making changes to the Immigration Act. I would like to quote one particular statement. He said:

The changes to the act will ensure a fair, balanced and effective immigration system, a system attuned to the realities of the 1990s. The amendments will ensure that the immigration program can adjust to the needs of Canadian society and contribute to Canada's social, economic and humanitarian objectives in the future.

While it's true that we of NOIVMW appreciate and applaud the changes outlined to speed up family reunification especially in the cases where family members have been separated for so long, and we also applaud the efforts to expedite the refugee processing and landing, and the overall improvement of the immigration services—we recognize these as very good aspects of the bill—however, there are certain concerns that we do have around certain other aspects. Some of these include family immigration, the lack of consultation, the Immigration and Refugee Board, immigration officers and the powers that are given to these groups, and also the designated safe country. We will try our utmost this morning to present to you our concerns about the foregoing issues.

• 0910

**Ms Miriam Avalos (Board Member, Immigrant and Visible Minority Women against Abuse):** I'm going to emphasize that the first point we want to make is that before this bill is introduced as a new law in Canada, it is necessary to have a very broad consultation with all those who will be affected by this law, as it was done in 1989 with the five-year plan for the immigration.

We have to recognize that the role of the law is to legalize something that is already acceptable in society and not the other way around, because that is when the problems emerge. We are advocating here today that before the bill becomes law the government organize broad consultations, so we can really have the opportunity to make our input in a proper way.

**Ms Spencer:** While we are talking about our concerns of lack of consultation, we also are very much concerned about the restriction on the geographic and occupational mobility of immigrants. This bill stipulates that immigrants will be

[Translation]

L'organisation compte des milliers de femmes canadiennes dans ses rangs. Sa principale activité consiste à défendre et à promouvoir les droits des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada. Elle l'a fait en maintes occasions. C'est à ce titre que nous nous retrouvons devant vous ce matin pour vous présenter officiellement nos vues sur le projet de loi. Et comme je l'ai indiqué, nous le ferons à partir de la perspective des femmes immigrantes.

En tant que femmes, nous savons évidemment que l'immigration a joué un rôle de premier plan dans l'édification de ce magnifique pays qu'est le Canada. Selon les données les plus conservatrices, un Canadien actuel sur cinq est né en dehors du Canada. Nous notons que le Canada a grandement profité de l'immigration sur le plan social comme sur le plan économique.

Nous avons pris connaissance d'articles de journaux et d'autres documents circulant chez nos membres au sujet du projet de loi C-86. Nous avons entendu le ministre, lorsqu'il a présenté le projet de loi, expliquer les raisons des modifications à apporter à la Loi sur l'immigration. Je cite une de ses déclarations:

Les modifications à la loi assureront un système d'immigration juste, équilibré et efficace, un système adapté aux réalités des années 90. Elles feront en sorte que le programme d'immigration pourra s'ajuster aux besoins de la société canadienne et contribuer à la réalisation des objectifs sociaux, économiques et humanitaires du Canada.

Si notre organisation accueille favorablement les modifications visant à accélérer la réunion des familles, en particulier lorsque celles-ci ont subi de longues séparations, les efforts en vue de faciliter le traitement et l'établissement des réfugiés, l'amélioration des services d'immigration de façon générale—nous reconnaissons que ce sont tous là des aspects positifs du projet de loi—elle entretient des préoccupations concernant un certain nombre d'autres points. Parmi eux, l'immigration des familles, le manque de consultation, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les agents d'immigration et leurs pouvoirs ainsi que la notion des pays désignés sûrs. Nous allons tenter de vous expliquer nos réserves à ce sujet.

**Mme Miriam Avalos (membre du conseil d'administration, Immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus):** Ce que nous souhaitons d'abord, avant que ce projet de loi soit adopté, c'est une consultation très étendue auprès des personnes visées, comme ce fut le cas en 1989, au moment d'établir le plan quinquennal d'immigration.

Nous faisons valoir que la loi doit consacrer ce qui est déjà considéré comme acceptable par la société. C'est quand elle procède dans le sens inverse qu'elle suscite des problèmes. Nous disons donc qu'avant que le projet de loi soit adopté il doit y avoir une large consultation de façon à ce que tout le monde ait l'occasion de vraiment participer au processus.

**Mme Spencer:** Outre le manque de consultation, nous avons de graves préoccupations au sujet de la restriction des déplacements des immigrants relativement au lieu de destination et à la profession. Le projet de loi stipule que les



[Texte]

moving to different parts of the country because of the skill shortages that may exist in certain regions and provinces. Yet when the look at the Charter of Rights and Freedoms it stipulates that it guarantees permanent residents the right to move to and to take up residence in any province of Canada and pursue a livelihood in any province. We view this as a violation of the woman's rights. She should be able to settle wherever she chooses. We view this particular move as creating and increasing her psychological, social, and economical strain of settlement and integration into a new country.

We wonder whether the architects of this bill did not have an opportunity to sit back and look at the repercussions if such a bill became law. We acknowledge that each province must get a fair share of immigrants, but somehow we think that extracting promises to live in a designated area that faces occupational shortages is tantamount to bribery, and perpetuates slavery and indentured servitude. We are also very much concerned about the lack of services and resources and the support network in each of these regions. We envisage a number of problems in these regions because of the lack of services or resources.

**Ms Maria Shin (Immigrant and Visible Minority Women against Abuse):** I would like to add at this point an issue that is very much a concern for us as the organization working with abused immigrant women in the Ottawa-Carleton region.

You may be familiar with the efforts of the Conservative government. It has set up the panel on violence against women to look at all forms of violence against women as an important issue. The Prime Minister has made a commitment to address this urgently. We're seriously concerned that this bill in fact gives the act a more obvious weapon for abusive husbands to use against women who experience violence, and that the refugee determination system as it stands now, and any changes that are supposedly to be made, will not recognize whatsoever the realities of women who have experienced persecution in the form of sexual assault. I think these are points that we really want to stress and emphasize. I would welcome any further discussion and questions after our presentation.

• 0915

I do want to draw attention to the restriction of settlement areas as a particular concern for us. For instance, you might be familiar with the fact that although there are many services available for abused women in general, regardless of our background, in many urban centres, in the smaller areas and rural areas there are very few existing services whatsoever for women. Second, for immigrant women and women who are from racial and linguistic minorities, virtually no existing programs are available in these smaller areas.

The concern for us is that these women will be even more isolated socially, economically, and linguistically. This is a very serious concern for us in that immigration policy such as this might even perpetuate the isolation that women experience because of abuse. We need to have further discussion on this later.

[Traduction]

immigrants devront se rendre dans diverses régions du pays où il y aura des pénuries de travailleurs spécialisés. La Charte des droits et libertés garantit aux résidents permanents le droit de se déplacer, de s'établir et de gagner leur vie dans n'importe quelle province du Canada. En ce qui nous concerne, il y a là violation des droits de la femme. Une femme devrait avoir le droit de s'établir là où elle le désire. Cette disposition ajoute aux pressions psychologiques, sociales et économiques liées à l'intégration dans un nouveau pays.

Nous nous demandons si les auteurs du projet de loi ont vraiment essayé de voir quelles pourraient en être les répercussions si jamais il est adopté. Nous reconnaissons que chaque province doit être capable d'obtenir sa juste part d'immigrants, mais nous estimons que forcer quelqu'un à promettre d'aller s'établir à un endroit où il y a pénurie de main-d'oeuvre qualifiée est l'équivalent de le soudoyer, et rappelle l'esclavage et les contrats bilatéraux. Nous craignons la pénurie de services et de ressources, l'absence d'un réseau de soutien dans ces régions. Nous anticipons de nombreux problèmes à ce niveau.

**Mme Maria Shin (Immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus):** J'aimerais ajouter un point qui est très important pour nous en tant qu'organisme travaillant pour améliorer le sort des femmes immigrantes victimes d'abus dans la région d'Ottawa-Carleton.

Vous êtes sans doute au courant des efforts du gouvernement conservateur pour corriger cette situation. Il a créé un groupe chargé d'examiner toutes les formes de violence faite aux femmes. Le premier ministre s'est engagé à s'attaquer au problème de façon urgente. Nous craignons que ce projet de loi ne donne une arme encore plus nocive aux maris violents à l'endroit des femmes et qu'il ne tienne pas compte, dans le cadre du système actuel de détermination du statut de réfugié ou d'un système modifié, de la réalité des femmes persécutées lorsqu'elles subissent des assauts sexuels. Nous voulons insister sur ces points. Je suis prête, en ce qui me concerne, à en discuter davantage et à répondre aux questions pertinentes.

Il y a également, pour nous, les restrictions touchant l'endroit où un immigrant ou une immigrante peut s'établir. Vous savez sans doute que s'il y a de nombreux services à la disposition des femmes victimes d'abus de façon générale, quel que soit le groupe auquel elles appartiennent, dans les centres urbains, la situation est loin d'être la même pour les femmes dans les petits centres et les régions rurales. Pour les femmes immigrantes et les femmes issues de minorités raciales et linguistiques, il n'y a à toutes fins utiles aucun programme dans ces régions.

Nous craignons que les femmes ne se trouvent encore plus isolées sur le plan social, économique et linguistique. Une politique d'immigration comme celle qui est proposée risque de perpétuer l'isolement des femmes victimes d'abus. Nous pourrions y revenir un peu plus tard si vous le désirez.



[Text]

**Ms Spencer:** We think the government must respect the mobility rights of permanent residents. Whilst it is true that the bill states that the onus is on the provincial governments to provide these services, we think the onus is on the federal government to ensure that these resources in the regions are there if women have to go to them. I'm saying "if". We know what exists now. In some regions there's nothing, as my colleague said a while ago. The services should be there and women should have the opportunity to move voluntarily to these particular regions.

**Ms Shin:** I want to stress how in any abusive situation between a man and a woman often the man uses different forms of abuse and control over the woman to force her to stay in the abusive situation. These include not only physical, brutal violence but also mental, psychological, sexual, and financial forms of abuse.

When a man has become a Canadian citizen and thus sponsored the woman and the woman becomes dependent on her husband, one form that he often uses against her is to threaten to break the sponsorship, for instance. I'm afraid this bill is going to allow the men to have even greater power and that threat will carry through. In the past, often immigration officers have perpetuated this by carrying out deportations, because an abused and isolated newcomer woman is rarely seen as establishment potential for Canada.

**Ms Spencer:** We shall now touch on the live-in care-givers program.

Quite recently we heard about changes to the federal domestic movement program. We understand this program is now renamed the live-in care-givers program. We're talking about abuse here, and this particular program fails to address the exploitation and abuse faced by women who have left their countries and have come here to offer a service to Canada. Several groups have appeared before similar committees voicing their concerns about changes to the FDM program. What we have noted is that this particular program will not address these abuses that women are facing.

We have also asked for the removal of the live-in requirement. This particular program now enforces that live-in requirement.

What we see is that these new requirements will raise more barriers, especially for women of colour who are trying to escape the pangs of poverty in their own countries.

I was fortunate enough to get a copy of the report from the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. That report has echoed some of the concerns that we within the immigrant community have raised about the FDM program and now the live-in care programs. That report contains a number of recommendations that we think will help women in this program escape out of the cocoon situation in which they find themselves. While providing a valuable service to Canada they find themselves in abusive and exploitative situations. We are recommending that the government look carefully at those recommendations and implement them immediately.

[Translation]

**Mme Spencer:** Nous estimons que le gouvernement doit respecter le droit des résidents permanents de se déplacer. Le projet de loi demande aux gouvernements provinciaux de fournir les services nécessaires, mais nous pensons que le gouvernement fédéral doit quand même veiller à ce qu'ils soient disponibles dans les régions si les femmes y sont envoyées. Je dis bien «si». Nous savons quelle est la situation actuellement. Comme ma collègue l'a souligné, dans certaines régions, il n'y a absolument rien actuellement. Les services nécessaires devraient être implantés dans les régions, et les femmes devraient y aller de façon volontaire.

**Mme Shin:** J'insiste sur le fait que lorsqu'un homme abuse d'une femme il utilise divers moyens pour la maintenir dans cette situation. Ces moyens incluent les mauvais traitements physiques, la violence physique, mais également toutes sortes de vexations sur le plan mental, psychologique, sexuel et pécuniaire.

Un homme peut être devenu citoyen canadien et avoir parrainé sa femme du même coup. Sa femme dépend alors de lui. Une forme d'abus peut consister à menacer la femme de mettre fin au parrainage. Ce projet de loi, selon moi, risque de donner encore plus de pouvoir aux hommes sous ce rapport. Par le passé, les agents d'immigration ont souvent adopté cette attitude lorsqu'ils ont procédé à des déportations; les femmes nouvellement arrivées, victimes d'abus et isolées, n'étaient pas considérées comme de bonnes candidates en vue de l'établissement au Canada.

**Mme Spencer:** Nous voulons également parler du programme des donneurs de soins logés.

Nous avons récemment entendu parler des possibilités de modifications au programme fédéral des domestiques. Nous croyons comprendre que le programme s'appelle maintenant Programme des donneurs de soins logés. Ce programme ne fait rien pour mettre fin à l'exploitation et à l'abus des femmes qui ont quitté leur pays pour venir offrir leurs services au Canada. Plusieurs couples ont comparu devant des comités semblables à celui-ci pour exprimer leurs préoccupations au sujet du programme. Les nouvelles dispositions n'amélioreront aucunement la situation à cet égard.

Nous avons réclamé l'abolition de l'exigence selon laquelle la personne devait être logée sur place. Le nouveau programme, au contraire, renforce cette condition.

Ces nouvelles dispositions créeront encore plus de barrières, surtout pour les femmes de couleur qui voudront échapper à la pauvreté dans leur pays.

J'ai réussi à obtenir un exemplaire du rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Ce rapport fait écho à certaines des préoccupations que nous avons en tant qu'immigrantes relativement au programme fédéral des domestiques, maintenant devenu le programme des donneurs de soins. Il contient également un certain nombre de recommandations qui, selon nous, pourraient aider les femmes à échapper à la situation sans issue dans laquelle elles se trouvent. Ces femmes, qui rendent un service utile au Canada, sont victimes de toutes sortes d'abus. Nous demandons au gouvernement d'examiner attentivement les recommandations du comité et d'y donner suite.

[Texte]

[Traduction]

• 0920

**Ms Avalos:** I would like to touch now on a point that concerns us a lot: the concepts used to define what is a family. While we are promoting the celebration of our diversity in Canada, at the same time we should be recognizing different concepts of the different cultures. We have to live with that in Canada, not try to impose the concepts of what is a family on different cultures that try to interact in this country.

We are very glad about the amendments that spell out the family reunification commitments. At the same time, they do not recognize the extended family as part of the family, a concept in many of the countries of the immigrants. The diversity that we have is not really recognized, so in terms of defining the concept we have to take into account that within our cultures we recognize it is our responsibility not just to help our children but also to help our grandparents. That comes from the background that in many countries there are no such benefits as pensions, old age security and all those kinds of things we are lucky to have in Canada. In those countries the children have to support not just their grandparents but also parents who are not able to work any more. That has to be taken into account when we define what a family is. It has an impact when people move to Canada and are not able to sponsor the other members they consider their responsibility to support.

**Ms Spencer:** The issue of powers of immigration officers is of great concern to us. We have seen what has happened in our community. To bestow upon senior immigration officers these wide powers to decide what is referred to as straightforward issues of admission such as persons arriving without proper documentation and unauthorized extension of stay in the country we view as very dangerous.

What we see here is that senior immigration officers suddenly become investigators and adjudicators. We view immigration officers as enforcement officers just like policemen. We give all this power to one person to determine the future of a woman, a person who does not understand the culture or even have sensitivity to the cultures or the traditions or the values of the particular individual. If the government proceeds to implement this particular part of the bill, it will be violating the human rights of these individuals.

The government must take into consideration the traumatic situation from which these people are fleeing. They are fleeing from persecution in their own countries, persecution from law enforcement officers, persecution from aggressive and repressive governments. Sometimes they land on our shores or at our doors trembling in fear. To have them put through this interrogation, to have one officer decide their future, is a great concern to us. We believe that genuine refugee claimants will be turned back without even having the recourse to have their cases heard or even to speak to someone who can understand their situation.

**Mme Avalos:** Maintenant, un point qui nous touche toutes de très près: la notion de famille telle que définie dans le projet de loi. Nous devons être fiers de notre diversité au Canada, mais nous devons également reconnaître les différences entre les cultures. Nous devons éviter d'imposer notre notion de famille aux autres cultures qui essaient de trouver leur place au pays.

Nous voyons d'un très bon oeil les modifications relatives à la réunion des familles. Cependant, elles ne tiennent pas compte de la notion de famille étendue, une notion qui existe dans beaucoup de pays d'origine. Le principe de la diversité n'est pas respecté. Nous devons tenir compte du fait que dans nos cultures nous considérons comme de notre devoir non pas seulement d'aider nos enfants, mais également nos grand-parents. Dans bien des pays, en effet, il n'y a pas d'avantages sociaux comme la pension, la pension de sécurité de la vieillesse et toutes les autres prestations que le Canada a le bonheur de pouvoir offrir à ses citoyens. Dans ces pays, les enfants doivent assurer le soutien non pas seulement de leurs grands-parents, mais également de leurs parents qui ne peuvent plus travailler. Telle est la notion de famille dans ces cultures. Elle continue d'exister pour les gens qui s'établissent au Canada, mais qui ne peuvent pas parrainer les membres de leur famille pour lesquels ils s'estiment responsables.

**Mme Spencer:** La question des pouvoirs des agents d'immigration nous préoccupe également beaucoup. Nous avons vu ce qui s'est passé à certains moments. Nous estimons qu'il est très dangereux de permettre aux agents principaux de décider des questions d'admission dites simples, comme lorsque les personnes arrivent sans documentation appropriée ou prolongent sans autorisation leur séjour au pays.

À nos yeux, les agents d'immigration principaux deviennent à la fois enquêteurs et arbitres. Nous considérons les agents d'immigration comme des gens chargés d'appliquer la loi, comme des policiers. Nous leur accordons le pouvoir énorme de décider de l'avenir de femmes, à eux qui n'ont aucune affinité avec leur culture, leurs traditions ou leurs valeurs. Si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec cette partie du projet de loi, il violera les droits fondamentaux de ces femmes.

Le gouvernement doit tenir compte du caractère traumatisant de la situation que fuient ces personnes. Elles font face à la persécution dans leur pays, de la part des forces de l'ordre, de la part de régimes violents et répressifs. Elles arrivent parfois chez nous tremblantes de peur. Elles sont alors interrogées, placées en face d'un agent qui peut décider de leur avenir. Cette perspective nous inquiète au plus haut point. Nous craignons que des demandeurs du statut de réfugié authentiques ne soient refoulés sans avoir eu la chance de faire valoir leurs arguments, ou même de parler à quelqu'un qui comprenne leur situation.



[Text]

• 0925

While I am talking about the powers of immigration officers I will also get into refugee determination. We know there are millions of people around the world who are fleeing persecution and economic deprivation. This is happening to them because of the types of governments they face in their respective countries. Sometimes they have to flee without anything.

I can remember a story being told to me by a friend of mine who tried to tell us of the way she left her country and got to Canada. She said they got up in the morning, they dressed as usual to go to work, and all they had with them was her husband had his briefcase and she had her purse with a few dollars in it. That is all they had when they left their country. They eventually found Canada.

The story is told of another woman who while providing services to a sick person in the hospital was told "Flee for your life, they're coming to get you". She didn't have the opportunity of going back home that evening. She left for the hills. She walked for days. Eventually she found herself in Canada.

We have to remember that sometimes these people do not have the opportunity to collect any part of their livelihood. Conservative estimates suggest that there are over 70 million refugees in the world. Many of them are moving from place to place trying to find a safe haven. Many of them have heard about Canada and have eventually ended up here.

We think the government's decision or proposed changes put a more onerous burden of proof on a refugee claimant who may have destroyed her documentation for fear of revealing information that could hamper her family back home. We must remember that some of them are coming from refugee camps and in the camps they may have received wrong information.

We must recognize the situations from which these people are fleeing. As an organization we do not condone false documentation. However, we believe that the sanctions against people, especially women who may be travelling with five, six, or seven children—some may have died along the way—and are forced to use illegal means in order to flee for their lives, are punitive and in all likelihood violate their human rights. When they come here many of them do not have the opportunity of getting counsel or will not get counsel under this new bill.

We are also concerned of the new powers that will be bestowed upon the immigration minister to play a more active role in the determination hearing. For some women this will be very intimidating because of their fear of authoritative figures.

We are deeply concerned by the government's claim that if this measure is introduced it will reduce the cases of welfare fraud. We have heard that of 30,000 refugee claims made in 1991 only 43 cases have been found to be of a fraudulent nature.

We ask the question: why punish all refugees, why punish all women who are refugee claimants because of a few?

[Translation]

Parallèlement, je voudrais traiter du processus de détermination du statut de réfugié. Il y a des millions de personnes dans le monde qui fuient les persécutions et les privations économiques. La situation leur est imposée par leurs gouvernements. Elles doivent parfois s'enfuir de leur pays sans pouvoir rien apporter avec elles.

Une amie me racontait ce qui s'est passé lorsqu'elle a quitté son pays pour venir au Canada. Son mari et elle se sont levés un bon matin. Ils se sont habillés pour aller au travail. Tout ce qu'ils avaient à part leurs vêtements, c'était ce que contenait la serviette de son mari et quelques dollars dans son sac à main. Ils ont quitté leur pays dans ces conditions pour se retrouver un jour au Canada.

J'ai également entendu parler du cas d'une autre femme qui s'est fait dire, au moment où elle prenait soin de malades dans un hôpital: «Fuyez, parce que vous êtes en danger de mort.» Elle n'est pas retournée chez elle. Elle s'est enfuie dans les collines. Elle a marché pendant des jours. Elle aussi s'est finalement retrouvée au Canada.

Ces personnes n'ont parfois pas l'occasion de prendre quoi que ce soit avec elles. Selon des données conservatrices, il y a plus de 70 millions de réfugiés dans le monde. Beaucoup se promènent d'un pays à l'autre à la recherche d'un asile. Beaucoup ont entendu parler du Canada et échouent sur ses rives.

Nous craignons que la décision du gouvernement ou les changements qu'il propose n'imposent de nouvelles exigences aux demandeurs du statut de réfugié qui pourraient avoir détruit leurs documents par crainte de révéler une information dangereuse pour la famille restée derrière. Nous devons nous rappeler que certains d'entre eux viennent de camps de réfugiés où on a pu leur donner de fausses informations.

Nous devons pouvoir tenir compte de ces situations. En tant qu'organisme, nous n'approuvons évidemment pas le recours à de faux documents. Nous faisons cependant valoir que les sanctions prévues à l'endroit des gens, surtout des femmes qui peuvent voyager en compagnie de cinq, six ou sept enfants—certains sont peut-être morts en cours de route—qui sont forcés d'utiliser des moyens illégaux pour sauver leur vie, sont punitives et violent selon toute vraisemblance leurs droits fondamentaux. Beaucoup n'auront pas l'occasion d'obtenir un conseiller, ou n'obtiendront pas un conseiller, en vertu de ce projet de loi, lorsqu'ils débarqueront.

Nous voyons également d'un mauvais oeil les nouveaux pouvoirs du ministre de l'Immigration, qui pourra dorénavant jouer un rôle plus actif lors de l'audience de détermination. Ce sera une mesure très intimidante pour certaines femmes habituées à craindre l'autorité.

Nous ne comprenons pas l'affirmation du gouvernement selon laquelle la présente mesure pourrait réduire le nombre de cas de fraude de l'aide sociale. Selon nos renseignements, sur 30 000 demandes du statut de réfugié en 1991, seulement 43 ont été jugées frauduleuses.

Si c'est le cas, pourquoi punir tous les réfugiés? Pourquoi punir toutes les femmes qui demandent le statut de réfugié?

[Texte]

The government has also talked in the bill about designated safe countries. It intends to designate the United States and other European countries as safe countries. But let's take a flashback of history in the United States. In 1980 we saw what happened to the Salvadorans and the Guatemalans. Most recently we have seen the interdiction of the Haitian boat people, not in U.S. waters but in international waters.

• 0930

We think that designating the U.S. as a safe country would definitely close the door to many genuine refugee women who are trying to find a safe haven. NOIWMWC calls for the changes to this proposal. We call on the government to assess the effectiveness of other countries' refugee determination systems before designating them as safe countries. We also ask the government to delay negotiations with the U.S. and any other country or countries until they meet Canadian international standards of fairness, natural justice, and due process.

We are also presenting all these changes. We look at the Immigration Refugee Board. We have heard and we have seen what has happened over the last little while. We have seen the lack of sensitivity on that particular board. We have seen what has happened to a number of individuals who have had to appear before that board. The government is saying that it is going to provide training, but we want to make sure that this training is culturally sensitive to the needs of the people they are seeing.

In conclusion, we would like to state our disappointment with the bill.

**Ms Shin:** We are particularly disappointed in the fact that this was an opportunity for the government to address a number of inadequacies in the previous act.

For one, a number of women's groups have called for the definition of "refugee" to be broadened to include sex as one of the grounds of persecution for which a person can be recognized as a refugee. Women who have experienced any form of violence because they are women—rape, sexual assault and abuse—do not have the recognition as a genuine refugee under the current definition. It was a valuable opportunity that was missed.

We are also very disappointed that the government had a chance to make a very clear statement against violence against women by placing protection against sponsors and allowing automatic landing in the case of sponsorship breakdown. That opportunity has been missed.

**Ms Spencer:** We are deeply disturbed by the message the minister and the government are sending where genuine refugee claimants are concerned. We read the message, and the signals are clear: "Canada does not need you. You are not welcome here."

[Traduction]

Dans le projet de loi, le gouvernement fait également allusion à des pays désignés sûrs. Il songe sans aucun doute aux États-Unis et à certains pays européens. Revoyons cependant ce qui s'est passé aux États-Unis. En 1980, nous avons vu ce qu'il est advenu des Salvadoriens et des Guatémaltèques. Plus récemment, nous avons vu l'interdiction des réfugiés de la mer haïtiens, non pas en eaux américaines, mais en eaux internationales.

Nous estimons que la désignation des États-Unis comme pays sûr fermera définitivement la porte à de nombreuses réfugiées authentiques à la recherche d'un asile. L'organisation demande que cette disposition soit modifiée. Elle incite le gouvernement à évaluer l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié des autres pays avant de les désigner comme pays sûrs. Elle réclame également du gouvernement qu'il suspende ses négociations avec les États-Unis et d'autres pays d'ici à ce qu'ils se conforment aux normes qu'applique le Canada sur le plan international en matière d'équité, de justice naturelle et d'application régulière de la loi.

Nous préconisons aussi tous ces changements. Nous n'oublions pas la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous avons vu ce qui s'est passé récemment. Nous avons constaté un manque de sensibilité de sa part. Nous avons vu quel a été le sort d'un certain nombre de personnes qui se sont présentées devant elle. Le gouvernement parle de formation, mais nous voulons être sûres que cette formation inclue la sensibilisation aux gens des autres cultures.

En résumé, nous tenons à dire que nous sommes déçues du projet de loi.

**Mme Shin:** D'autant plus que le gouvernement avait ici l'occasion de remédier à un certain nombre de lacunes dans la loi antérieure.

Par exemple, un certain nombre de groupes de femmes avaient réclamé l'élargissement de la définition de «réfugié» de façon à inclure le sexe comme motif de persécution pouvant donner lieu à une demande de statut de réfugié. Les femmes victimes de violence du fait qu'elles sont femmes—qu'il s'agisse de viol, d'assaut sexuel ou d'abus—ne peuvent pas être considérées comme réfugiées authentiques en vertu de la définition actuelle. Le gouvernement a raté une belle occasion de remédier à la situation.

Il aurait également pu dénoncer clairement la violence faite aux femmes en les protégeant dans les situations de parrainage et en leur accordant le droit d'établissement automatique lorsque l'arrangement de parrainage est rompu, mais il ne l'a pas fait.

**Mme Spencer:** Nous sommes très préoccupées par le message que le ministre et le gouvernement envoient aux demandeurs du statut de réfugié authentiques. Pour nous, ce message est le suivant: «Le Canada n'a pas besoin de vous, ne veut pas de vous.»



[Text]

We ask that the government seriously review this bill. We find this particular bill to be inappropriate. We are also amazed that the government has chosen to introduce this legislation when at the same time it has withdrawn funding from the Court Challenges Program, the only program and the only significant means whereby women had an opportunity to have their cases heard.

We think it's imperative that the government engage in meaningful debate and consultation on this legislation before any changes are made. I think I am echoing the voice of those persons who have presented before us and those persons who will be presenting later on.

We think if the government is truly committed to human rights and creating a determination system that is effective and protective of the rights of human beings, including genuine refugees, it should not try to rush through this bill. This is a very important bill, which impacts upon the lives of thousands of people, including women.

We were told that of the 30,000 refugee claimants to Canada last year 33% were women. Hence, the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada calls upon the federal government to delay the passing of the bill until it has consulted with the people. It's a government of the people and for the people, and it's the government's commitment to go back to the people.

• 0935

**The Chairman:** Is it agreed that the brief be appended to our evidence today?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Allmand, you have roughly eight minutes, please.

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** I want to welcome the witnesses here today. I just want to make it absolutely clear: was your organization consulted about the provisions that were put in this bill?

**Ms Spencer:** Not that I am aware of.

**Mr. Allmand:** Either by an official of the department of immigration or anybody from the minister's office? You have to say yes or no so that it gets on the record.

**Ms Spencer:** Not that I am aware of.

**Mr. Allmand:** If I understand correctly, your strong opposition to the clause that would restrict mobility is based on the fact, among other reasons, but it is your particular reason, that very often women who come to Canada with their husbands are subject to violence. If they were to enforce this provision very strictly, for a woman let's say in a small town in northern Ontario who could not leave that town even though she was subject to violence in the home, this would cause probably a lot of problems, obviously for her and her children subject to the violence. You are saying that if that happens under the present system, the individual could move to Toronto or to Hamilton or to Windsor or whatever and seek help there or another job and so on. Is that what you mean?

[Translation]

Nous demandons au gouvernement de réexaminer le projet de loi à fond. Nous le jugeons inopportun. Nous sommes surpris que le gouvernement le présente au moment où il cesse de financer le Programme de contestation judiciaire, le seul moyen que les femmes avaient de faire valoir leurs arguments.

Il est impérieux que le gouvernement suscite un débat et une consultation réels sur cette mesure avant qu'elle n'entre en vigueur. Je pense me faire ici l'écho de bon nombre de témoins qui ont déjà comparu et qui comparaitront devant vous.

Si le gouvernement est vraiment sincère dans son engagement vis-à-vis des droits de la personne et de l'instauration d'un processus de détermination efficace et respectueux des droits de tous, y compris les réfugiés authentiques, il ne doit pas tenter de faire adopter ce projet de loi à la hâte. Le projet de loi est très important et touche directement des milliers de personnes, des milliers de femmes.

Selon nos renseignements, sur 30 000 demandeurs du statut de réfugié au Canada l'année dernière, 33 p. 100 étaient des femmes. Pour cette raison, l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada demande au gouvernement fédéral de retarder l'adoption du projet de loi d'ici à ce qu'il ait consulté la population. Le gouvernement représente la population, et il s'est engagé à lui soumettre cette mesure.

**Le président:** Il est donc convenu que le mémoire sera annexé au compte rendu de la séance?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Allmand, vous avez huit minutes.

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Je souhaite la bienvenue aux témoins. Je voudrais savoir par ailleurs si votre organisation a été consultée au sujet des dispositions du projet de loi.

**Mme Spencer:** Pas à ma connaissance.

**M. Allmand:** Avez-vous été contactées par un fonctionnaire du ministère de l'Immigration ou une personne du bureau du ministre? Il faut répondre par oui ou par non pour que votre réponse figure au compte rendu.

**Mme Spencer:** Pas à ma connaissance.

**M. Allmand:** Si j'ai bien compris, vous vous opposez à l'article qui imposerait des restrictions à la libre circulation des personnes du fait qu'il arrive fort souvent que les femmes qui accompagnent leurs maris au Canada subissent la violence. Si cette disposition devait être appliquée à la lettre, cela voudrait dire pour une femme vivant dans une petite agglomération du Nord de l'Ontario que même si elle subissait la violence chez elle, il lui serait impossible à elle et à ses enfants de quitter cette agglomération, alors qu'actuellement en pareil cas, elle pourrait se rendre à Toronto, Hamilton ou Windsor et obtenir de l'aide.



[Texte]

**Ms Spencer:** We are not saying that the individual could move. One of the things we have to take into consideration here is that many women come as dependants of their husbands. In some cultures the man is very much the dominant figure in the household. He is God. The woman depends upon him solely for her livelihood. Sometimes she comes into a situation where she has no friends, she is not aware of the system, she is not aware of the services in the community, if there are any, and so very often she depends upon that individual: her partner or her husband. When violence erupts in that household, she has no one to turn to. She stays in that particular situation. This is happening in cities like Ottawa, it is happening in cities like Toronto, because women are very much isolated.

**Mr. Allmand:** But you are saying that the restriction on mobility would make that even worse.

**Ms Spencer:** Exactly.

**Mr. Allmand:** All right, that makes sense. I can see that very clearly.

Yesterday, when Amnesty International was here, it commented on a provision in the bill that you have not mentioned but I will bring to your attention. There is a provision in the bill that in the future, as a result of this bill, the hearings before the Immigration and Refugee Board would be in public. Amnesty was critical of that provision because it felt that many refugees, and especially women, found it hard enough to tell their stories of torture and rape before the board when it was in camera, but to tell the story before a public hearing would make it even worse and many of them would be very fearful of washing all that linen in front of the press, etc.

What is your reaction? On the one hand we believe as a democratic society generally in open hearings, but what Amnesty was saying to us has a certain amount of sense. I would like to have your reaction to that.

**Ms Spencer:** They are correct, and I must apologize at this time because if you noticed in the introduction we did mention public hearings as one of the topics. However, in trying to rush this brief through at nine o'clock last night, the computer screwed up and it shot out the part about public hearings. We will be sending in a complete or final brief on that which will include the issue of public hearings.

Amnesty is so right, because it is true. As we said earlier, women are very much fearful of authoritative figures. If you bring them before a public hearing where people are going to have to disclose their situation, I think it is a very intimidating process and we strongly object to that.

**Ms Shin:** I think we have to realize that yes, Canada is a democratic country and we have the legal system to protect, but we have protection for victims of violence, we have protection for rape victims. Normally, for example, rape victims do not have to disclose all the information in an open hearing in Canada. Even their names are protected from public articles. So to treat refugee women otherwise would clearly be discriminating against their experience.

[Traduction]

**Mme Spencer:** En pareil cas une femme ne quitte pas nécessairement son foyer, car il ne faut pas oublier que ces femmes dépendent entièrement de leurs maris, qui dans certaines cultures, occupent une place dominante. Les maris représentent en quelque sorte Dieu sur terre, et leurs femmes sont entièrement à leur merci. Il arrive d'ailleurs souvent que ces femmes sont tout à fait isolées, ne connaissent personne et ne savent pas à qui s'adresser pour obtenir de l'aide. Si elles sont maltraitées, elles ne savent pas à qui s'adresser. Elles sont tout à fait isolées, et cela arrive aussi bien à Ottawa qu'à Toronto.

**M. Allmand:** Et leur situation serait encore aggravée à cause de ces dispositions.

**Mme Spencer:** En effet.

**M. Allmand:** Cela me paraît tout à fait logique.

Lors de sa comparution hier, Amnesty internationale a évoqué une disposition que vous avez passée sous silence, disposition qui prévoit que les audiences devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié seront désormais publiques. Selon Amnesty internationale, les réfugiés, et surtout les femmes, hésitent déjà à raconter à huis clos devant la commission les sévices subis, entre autres le viol, et hésiteraient encore davantage à le faire en public, et beaucoup d'entre eux craindraient de le faire devant la presse, etc..

En principe, dans une société démocratique, tout devrait se passer en public; mais dans ce cas particulier, ce qu'Amnistie internationale nous a dit nous paraît raisonnable, et je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**Mme Spencer:** Ils ont tout à fait raison, et nous avons d'ailleurs évoqué la question des audiences publiques dans notre introduction. Malheureusement, hier soir nous étions tellement pressées pour terminer l'impression du mémoire que ce chapitre a été oublié. Nous vous ferons parvenir un exemplaire complet qui comprendra le chapitre traitant des audiences publiques.

Amnistie internationale a donc tout à fait raison. Or, il est vrai que pour de nombreuses femmes, les autorités inspirent la peur. Si elles sont obligées de débiter leur vie en public, elles risquent d'être intimidées, et c'est donc une mauvaise disposition.

**Mme Shin:** Même si dans un pays démocratique comme le Canada la procédure légale doit en règle générale être appliquée, il faut également penser à protéger les victimes de la violence, et notamment du viol. Ainsi, les femmes qui ont été violées ne sont pas obligées normalement d'exposer en public ce qui leur est arrivé. Leurs noms ne peuvent pas être rendus publics par la presse. Les femmes réfugiées devraient pouvoir bénéficier d'un traitement identique.



[Text]

• 0940

Sexual abuse, particularly forms of rape, is still very much considered taboo in all communities across the country. In some communities it is even more an issue that is difficult to begin to talk about. Not to provide any sense of support for the woman to talk about her experience I think is very unfair and very disturbing.

**Mr. Allmand:** I have a final question. I would like to get to one last point, because the chairman is going to cut me off. I think I got your answer to that one.

In the bill, under the present law, the current law, refugees can get their work permits as soon as they pass through the first credible hearing. Then they are allowed to work pending the period of time between the credible hearing and the hearing before the refugee board.

Since they have abolished the credible hearing, I asked the assistant deputy minister the other day, when will you get your work permit? He said now it will not be given until the actual full hearing, but that will take place within two months. If they do it, I will congratulate them on it, but it is hard to believe they will get it done in two months.

I wonder what is the experience of your clients, immigrant and visible minority women. Do most of them seek jobs as quickly as possible and look for these work permits as quickly as possible? Will any delay in getting the work permit hurt them and throw them on the welfare system even more than now?

**Ms Spencer:** We believe that it definitely will. What is happening right now that I am aware of is that the system is not working. It is great to state that we will process everyone within two months.

We look at what is happening with the refugee backlog system. There are people who are still waiting to be processed for two years, for three years, and it is not happening. It is quite likely, if we proceed that way, the same thing is going to happen again.

**Mr. Allmand:** They feel with this bill that they will reduce it to two months. I put that on the record. We will see what happens, but do you think you could wait two months for the work permits? Is that a reasonable time?

**Ms Spencer:** It depends on the individual situation. I think each case should be looked upon in an individual manner. Two months may be a short time. We may look at it as a short time, but at the same time if this woman has six or eight and sometimes nine children, she needs to feed those individuals, those children. I personally think from the time persons come in and begin the process they should be granted work authorization.

**Mr. Allmand:** On the other hand, the municipalities were here yesterday too and they said that what is happening, because they don't get the work permits fast enough, is that the Ontario municipalities pick up the welfare costs. They were urging us to give an earlier work permit so that the municipalities wouldn't be shifted this burden from the federal government.

**Ms Spencer:** We find the federal government is shifting a lot of burdens to the municipal governments, the regional governments and the provincial governments.

[Translation]

Les sévices sexuels, et le viol plus particulièrement, sont des questions taboues pour de nombreuses communautés. La plupart des victimes refusent d'en parler. Ce n'est pas en les soumettant à des audiences publiques qu'on encouragera ces femmes à dire la vérité.

**M. Allmand:** Je voudrais poser une dernière question avant que le président ne me coupe la parole.

Aux termes des dispositions actuellement en vigueur, les réfugiés obtiennent des permis de travail aussitôt après avoir comparu une première fois pour établir le bien-fondé de leur demande. Ils sont donc autorisés à travailler entre cette première audience et leur comparution devant la commission du statut de réfugié.

Ces premières audiences ayant été supprimées, j'ai demandé au sous-ministre adjoint l'autre jour ce qu'il en serait des permis de travail, à quoi il m'a répondu que ceux-ci ne seraient attribués qu'après la comparution devant le second palier d'audience, soit dans un délai de deux mois. Or, j'ai peine à croire que deux mois suffisent.

Je voudrais donc savoir si les femmes immigrantes et appartenant aux minorités visibles dont vous vous occupez cherchent à obtenir leur permis de travail et un travail aussi rapidement que possible. Ne pensez-vous pas que tout retard apporté à la délivrance des permis de travail en fera de fait des assistés sociaux?

**Mme Spencer:** Cela ne fait aucun doute. Tout le système d'ailleurs ne fonctionne pas. C'est très joli de dire qu'il suffira de deux mois pour examiner les dossiers.

Or, nous savons tous qu'il y a des personnes qui attendent depuis deux ou trois ans que leur dossier soit instruit. Cette nouvelle disposition ne ferait qu'aggraver la situation.

**M. Allmand:** Les autorités estiment pouvoir réduire le délai d'attente à deux mois—on verra bien. Si cela devait se matérialiser, à votre avis un délai de deux mois est-il raisonnable?

**Mme Spencer:** Cela dépend des cas. Deux mois peut nous paraître peu de chose, mais pour une femme qui a six ou huit enfants à nourrir, deux mois peuvent paraître fort longs. J'estime pour ma part que les demandeurs d'asile devraient pouvoir travailler immédiatement.

**M. Allmand:** Les représentants des municipalités nous ont expliqué hier qu'elles sont obligées de verser l'assistance sociale à ces personnes tant qu'elles n'obtiennent pas un permis de travail. Les municipalités tiennent donc à ce que les permis de travail soient délivrés le plus rapidement possible afin d'être ainsi délivrées de ce fardeau.

**Mme Spencer:** Il est vrai que le gouvernement fédéral a de plus en plus tendance à se décharger de beaucoup de fardeaux sur les autorités municipales, régionales et provinciales.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Heap, you have roughly eight minutes. The reason I am holding you all strictly is that we have another group at ten and we want to recess at eleven to go to the minister's announcement.

**Mr. Heap (Trinity—Spadina):** Welcome to the group. I particularly like the way you have organized the dialogue. It certainly helped to emphasize your points. It is unusually well done.

My first pair of questions arises out of Ms Shin's comments about matters that could have been corrected but the opportunity was missed. One was to broaden the stated grounds of persecution as in the Geneva Convention, which is now 41 years old, to include along with the stated five a sixth ground concerning sex. Her other one was a question of automatic landing in case of marital violence and sponsorship breakdown.

• 0945

I would like to ask if your group has had any correspondence with the government on those points or any experience on those points. I am personally in agreement with your proposals.

Within a week after I had been elected to Parliament, while I didn't even think I knew anything about immigration, I became immigration critic for our caucus and almost the very first case I encountered was of a woman of foreign extraction who was going to be deported while pregnant because her husband had cancelled his sponsorship. The matter was resolved as far as immigration goes; she stayed. What happened to the family, I don't know.

I have never thought of an automatic or at least a legal way of separating the two. Marriage can have enough problems of its own without getting mixed with immigration. Immigration officers have enough to do without being marriage counsellors. To mix the two is really too much.

I am very interested to know on both those points whether you have any further material or whether you have had any discussion of it with government personnel.

**Ms Shin:** A certain number of women's groups have been calling for this for several years. I would like to draw attention to one brief, an excellent brief which had been put forward to Parliament through the House of Commons subcommittee on the status of women.

When the report on the violence against women was produced, as part of the hearings that took place there was a brief submitted by the Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on wife assault, which is now called Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women. That was April 15, 1991. I have a copy of the brief it submitted, and I was present during that hearing as well. It outlined details of both points. The House of Commons, I am assuming, has this brief in its collection.

**Mr. Heap:** Would you state the name of it again, please?

**Ms Shin:** It is called "Brief to the House of Commons Subcommittee on the Status of Women Regarding Immigration Law and Violence Against Women", and it was submitted by the Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women. It was called "Wife Assault" at the time and it was dated April 15, 1991.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Heap, vous avez huit minutes. Je tiens à faire respecter l'horaire parce qu'un autre groupe de témoins doit comparaître à 10 heures, et à 11 heures il y a la déclaration du ministre.

**M. Heap (Trinity—Spadina):** Je souhaite moi aussi la bienvenue à nos témoins. J'ai beaucoup apprécié la façon dont vous avez présenté votre exposé.

Je voudrais poser deux questions au sujet des remarques faites par M<sup>me</sup> Shin comme quoi il aurait fallu étendre la Convention de Genève, qui remonte maintenant à 41 ans, et inclure dans les cinq catégories de persécution les sévices sexuels. M<sup>me</sup> Shin a également préconisé qu'en cas de violence conjugale ou d'abandon de parrainage, le droit d'établissement soit accordé automatiquement.

Je voudrais donc savoir si vous en avez discuté avec les autorités. Pour ma part, je suis tout à fait d'accord avec ces propositions.

Une semaine à peine après avoir été élu, j'ai été nommé porte-parole pour les questions touchant à l'immigration pour notre caucus et, à ce titre, un des premiers cas qui m'ont été signalés était celui d'une femme étrangère enceinte que les autorités avaient l'intention de refouler parce que son mari refusait de la parrainer. Elle a fini par rester, mais j'ignore ce qu'il est advenu de la famille.

L'idée d'accorder automatiquement le droit d'établissement à certaines personnes ne m'était même pas venue à l'esprit. Je trouve quand même qu'il ne faut pas exiger des agents d'immigration qu'ils deviennent des conseillers matrimoniaux; ce serait vraiment trop leur demander.

Auriez-vous autre chose à me dire à ce sujet?

**Mme Shin:** Cela fait plusieurs années déjà qu'un certain nombre d'organisations féminines préconisent cette mesure. Je vous rappelle à ce propos un mémoire présenté au Sous-comité de la Chambre des communes sur la condition féminine.

Dans le cadre des audiences sur la violence contre les femmes, le comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence subie par les femmes a présenté un mémoire le 15 avril 1991, mémoire qui reprend justement ces deux propositions. Le mémoire doit d'ailleurs se trouver sans doute dans les archives de la Chambre des communes.

**M. Heap:** Il s'agit de quel mémoire au juste?

**Mme Shin:** Il s'agit du mémoire présenté au Sous-comité de la Chambre des communes sur la condition féminine en ce qui concerne la Loi sur l'immigration et la violence subie par les femmes, mémoire soumis par le comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence subie par les femmes. Le mémoire est daté du 15 avril 1991.



[Text]

**Mr. Heap:** My next question concerns the senior immigration officer. I think everybody would agree that we have regarded the senior immigration officer as an enforcement officer.

The government, in telling the public that it was doing away with the first hearing, didn't tell the public that it had transferred half of the first hearing to the port of entry—that is, eligibility. What it is saying is that it will give the SIO cut-and-dried rules: for example, here is the list of prescribed countries; if you came from this country, you are out of luck. So the officer is not investigating. He is just reading a list.

It was argued yesterday by Amnesty that some of the points being dealt with are not so cut and dried. For example, whether a person was recognized as a refugee in country X may not mean the same thing as being recognized as a refugee in Canada.

I would like you to comment on what things you think the new legislation will require of the senior immigration officer to become an investigator rather than just an enforcement officer.

**Ms Spencer:** We don't want him to become an investigator at all.

**Mr. Heap:** No, no. The government wants him to apply those provisions of the act in section 46. You say doing that means he has to become an investigator as well as an enforcement officer and that would be wrong. I think it would be agreed—at least I would agree and I think a good many would agree—he should not be an investigation officer. They should be two separate functions, bodies, times and places.

• 0950

The government claims that he does not have to investigate, he just has to find certain cut-and-dried facts: who are you, where did you come from; okay, you stay, or okay, you go. Can you tell us why you think it is not just a cut-and-dried matter of facts, that he is in effect improperly forced to become an investigator?

**Ms Spencer:** When people land at our doors or at the ports, I think one must recognize the situations from which they are fleeing and have that sensitivity and humanity, realizing that they are humans. It is not a matter of cut and dried, which is what the government is promoting or proposing here. It is a matter of understanding the countries from which these people are coming and some of the problems they are going through. If that individual is going to be given those powers, that individual will need quite a bit of training.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Heap. I regret to have to interrupt you. I have to interrupt all members because they are always so interested they could question all day.

Monsieur Jourdenais, s'il vous plaît.

**M. Jourdenais (La Prairie):** Merci, monsieur le président. Je vais essayer de parler rapidement, mais les traducteurs ont de la difficulté à me traduire en anglais lorsque je parle rapidement.

Premièrement, je tiens à féliciter ces dames pour être venues ce matin nous présenter leurs opinions et leurs suggestions—

I will say this in English until you get yourself settled.

At the end of her speech the Ontario vice-president of the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada said that she did not like the bill at all. I want to remind her that 73% of the population of Canada is

[Translation]

**M. Heap:** Les agents d'immigration principaux sont chargés d'appliquer la loi.

Même si les autorités ont décidé de supprimer les premières audiences, en revanche, elles se sont gardées de préciser que, désormais, en ce qui concerne l'admissibilité, il suffira aux agents d'immigration d'appliquer à la lettre le règlement, si bien que si une personne est originaire d'un des pays figurant sur la liste, c'en sera réglé d'office.

Or, Amnistie internationale faisait valoir hier que certains cas n'étaient pas si simples que cela. Ainsi, les critères d'attribution du statut de réfugié ne sont pas les mêmes chez nous que dans certains autres pays.

Comment faudrait-il à votre avis modifier la loi de façon à ce que l'agent principal puisse faire une enquête, et non pas se borner simplement à appliquer la loi?

**Mme Spencer:** Ces agents n'ont justement pas à faire d'enquête.

**M. Heap:** Pour les autorités, leur rôle se borne à appliquer les dispositions de l'article 46. Or, à votre avis, cela revient à leur faire faire des enquêtes, et non pas uniquement appliquer la loi, ce que vous réprouvez justement. Je pense que nous sommes assez nombreux à estimer que les agents d'immigration doivent appliquer la loi, et non pas mener des enquêtes, fonction qui devrait relever d'autres personnes.

D'après les autorités, les agents d'immigration auraient simplement à déterminer les faits, à savoir l'identité des demandeurs, leur pays d'origine, etc. Pourriez-vous nous expliquer comment ces agents seraient dans la pratique menés à faire des enquêtes?

**Mme Spencer:** Lorsque ces réfugiés arrivent chez nous, il faut tout d'abord les traiter avec compassion. Il ne suffit pas d'établir les faits; il faut également prendre en compte la situation dans leur pays d'origine et tout ce que ces personnes ont eu à subir. Pour faire un bon travail, les agents d'immigration devront recevoir une excellente formation.

**Le président:** Je m'excuse de vous interrompre, monsieur Heap, mais nous devons respecter l'horaire, sans quoi on n'en finira jamais.

Mr. Jourdenais, you have the floor now.

**Mr. Jourdenais (La Prairie):** Thank you, Mr. Chairman. I will try to speak quickly, even though I know that the translators have a hard time following me when I speak so quickly.

I wish first of all to thank all the witnesses for appearing here this morning.

Je vais commencer par m'exprimer dans l'autre langue.

La vice-présidente pour l'Ontario de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada s'est élevée très vivement contre le projet de loi. Or, je tiens simplement

[Texte]

in favour of the new bill. Also, the United Nations High Commissioner for Refugees also says it is good. The part on refugees must be all right or else the high commissioner wouldn't have said anything about it. He said it was right, it was good.

You talked about the lack of consultation.

La consultation s'est faite depuis 1987 avec les projets de loi C-55 et C-84.

Maybe you are right in a sense, where we should consult all groups, but you have to take into consideration that there are 295 members of Parliament who have been complaining about immigration, especially the refugee section, since 1987. At the time I was the chairman of the immigration committee and since then I haven't stopped once, after three or four different ministers of immigration. Some of the recommendations I had proposed in 1987 are now there in the bill, such as the cancellation of the first level.

I did not interrupt then. I should have many times. You said that you do not approve of the immigration officer having so much power. I agree with you. I have been saying that for years and years, not only in immigration but in everything, that bureaucrats have too much power, especially for members of Parliament, believe me, but we have to start somewhere.

Et dans l'intention de ne pas avoir d'arriéré avec les réfugiés, il fallait trouver une façon de refuser ou d'accepter certains cas qui se disent des réfugiés et qui ne sont pas de vrais réfugiés.

J'ai presque fait le tour du monde depuis sept ans et, chaque fois que j'entre dans un nouveau pays: ton nom? où demeures-tu? où es-tu né? Si je disais que je fais application pour être réfugié, eh bien, on me poserait probablement d'autres questions, mais je ne le fais pas, je dis *I am passing through, I am visiting*.

Voici ce que je voudrais savoir. Si ce n'était pas l'agent d'immigration qui posait les questions et qui pouvait admettre ou non admettre les réfugiés—parce qu'il n'y a seulement que cinq raisons pour les refuser—, si certaines gens sont arrivées sans papiers parce qu'ils les avaient détruits—les représentants de l'aviation nous ont dit hier que personne n'entre dans un avion sans avoir un papier—donc cela veut dire qu'ils les mangent, qu'ils les jettent dans les toilettes ou qu'ils les font disparaître. . . Bref! Quand ils arrivent, ils n'ont plus de papiers! Est-ce qu'on devrait accepter la personne qui dit: «Mon nom est Lucy Spencer, *I am an honest girl?*»

• 0955

How do I know who you are if I cannot really prove that you are? Someone at some instance has to say let us find out if you are really Lucy Spencer. When should we do that?

**Ms Spencer:** You should do that after you have given the individual an opportunity to come in. You go through that process. You have to understand that sometimes when these people actually get on the plane it is like it is not really

[Traduction]

à rappeler que 73 p. 100 des Canadiens se sont prononcés en faveur du nouveau projet de loi. En outre, le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a dit le plus grand bien du projet de loi, ce qui signifie à mon avis qu'il ne peut pas être si mauvais que cela.

Vous avez dit que la consultation avait été insuffisante.

There have been consultations since 1987 regarding Bill C-55 and Bill C-84.

On devrait certes en principe consulter toutes les organisations intéressées, mais il ne faut pas oublier que les 295 députés ont eux aussi critiqué la Loi sur l'immigration, et ce, depuis 1987, en particulier les articles concernant les réfugiés. À l'époque je présidais d'ailleurs le comité de l'immigration, et depuis lors je me suis toujours occupé de ce dossier, quel qu'ait été le titulaire du portefeuille. Certaines des recommandations que j'avais faites en 1987 ont d'ailleurs été incluses dans le projet de loi, entre autres l'élimination du premier niveau.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les agents d'immigration ont sans doute trop de pouvoir. Je le dis et je le répète d'ailleurs sans cesse. C'est vrai non seulement des agents d'immigration, mais des fonctionnaires en général. Mais il faut faire un premier pas.

In order to reduce the refugee backlog, we had to find a way to deal with people who claim to be refugees even though they are not really refugees.

I have been travelling around the world these past seven years and everywhere on arrival I am asked to state my name, my place of residence and the place where I was born. If I were to claim refugee status, I am sure I would be asked many other questions. But in my case I simply say that I am in transit or that I have come as a visitor.

Since there are only five grounds for refusing entry to these people, what should we do with those who arrive in Canada without any documents after having destroyed them—we were told yesterday by the airlines representatives that it is impossible to get on board an airplane without official documents—which means that when these people claim to have none, they have destroyed them one way or another, either by swallowing them or flushing them down the toilet, or what have you. Should we simply accept the person who states: "My name is Lucy Spencer *et je suis une honnête femme?*"

Comment faire pour être sûr de l'identité des gens en l'absence de documents officiels? Il faut bien savoir si oui ou non on a réellement affaire à Lucy Spencer.

**Mme Spencer:** Il faut tout d'abord permettre à la personne en question d'entrer sur le territoire national. Il ne faut pas oublier en effet que pour certaines de ces personnes, le seul fait d'être montées à bord de l'avion est en quelque



[Text]

happening—thank goodness I got out of it, and they begin to pinch themselves. When they get in give them a chance, to use the old cliché, to catch their breath, and then you can go through the process. I am not saying to bring them in and let them live on the system for six months or eight months.

**Mr. Jourdenais:** How long a period would you like us to wait? Who should ask the questions, the same immigration officer or another level so we could proceed with the darned system and fast? I believe this time it is going to be two months. If not you will hear me about it, believe me. It has to be processed fast because it is hard on individuals coming into the country. They have a sword of Damocles hanging over their head. They want to get somewhere. They have run away. I am talking about true, honest to goodness refugees. The ones who are not—

**Ms Spencer:** The ones who are not are in the very minority, and our concern is that you are going to paint everyone with the same brush just to catch one or catch two. I agree the government must do something to screen those people out, but why let everybody else suffer?

**Mr. Jourdenais:** You say there are not many who are not honest to goodness refugees, but one bad one is one bad one.

I fought for the return of capital punishment, and they were saying what if we kill one person. . . ? What if we have somebody in the country who is a crook, a criminal, and will kill somebody?

**Ms Spencer:** We have them anyway, not immigrants coming in, but we have Canadians doing the same thing.

**Mr. Jourdenais:** All right. But the people coming in who are already criminals, we have to stop them. It is too bad we have to punish the ones that are good, honest refugees having problems in their country. But when do we have to do it? You are saying at one time or another. Who will be responsible? A board? You say there are not many right now.

When Mr. Fairweather comes here this afternoon, I will ask him how he is able to screen—his agents or his commissioners who are sitting there—when there is a backlog and they have been pushed by me and 294 other members of Parliament to make it fast, make it fast.

Sure, maybe sometimes they did not really dig enough or they let them go by because the backlog had to be finished. There are still 2,000 people in the original backlog from 1982-83. It is about time.

Will that push the bureaucrats who are sitting there to do the work a little faster?

**Ms Spencer:** I recognize that they want to see the backlog cleared up. We refer to backlog and frontlong, those who have come forward at a little bit.

**Mr. Jourdenais:** Yes, that is right.

**Ms Spencer:** What happens is that a number of people's lives are in limbo. They are here. They do not know what the outcome is going to be. They do not know what is going to happen. They do not know if they will remain here or if they will be deported.

[Translation]

sorte comme un miracle qu'elles arrivent à peine à croire. Lorsqu'elles arrivent chez nous, il faudrait au moins leur donner une chance et leur permettre de faire valoir leur cas. Je ne préconise pas pour autant qu'elles devraient pouvoir vivre aux crochets de la société pendant six ou huit mois.

**M. Jourdenais:** Combien de temps faudrait-il leur laisser? Et qui doit poser les questions, si ce n'est l'agent d'immigration, de façon à ce que les choses ne traînent pas trop en longueur? Je pense bien que cette fois-ci le délai de deux mois sera respecté, sans quoi on aura de mes nouvelles. Pour les véritables réfugiés, il est essentiel que leurs dossiers soient réglés le plus rapidement possible, car une épée de Damoclès est suspendue sur leur tête, et après avoir fui leur pays, ils doivent pouvoir s'établir quelque part. Il s'agit bien entendu des véritables réfugiés, et non pas. . .

**Mme Spencer:** Les autres ne sont qu'une petite minorité, et il ne faut donc pas les confondre. Même s'il faut en effet écarter les faux réfugiés, les vrais réfugiés devraient-ils en faire les frais?

**M. Jourdenais:** Même s'il est vrai que les faux réfugiés sont peu nombreux, il faut tout faire pour les dépister.

Moi j'étais partisan du rétablissement de la peine capitale. Qu'est-ce que vous diriez si on laissait entrer un criminel qui ensuite tirerait quelqu'un?

**Mme Spencer:** Nous avons bien des Canadiens qui sont des criminels et des tueurs.

**M. Jourdenais:** Ce qui ne veut pas dire que nous devons laisser entrer des criminels. Il est regrettable que les véritables réfugiés soient ainsi pénalisés. Quoi qu'il en soit, il faut tôt ou tard enquêter sur les demandeurs d'asile. À qui voulez-vous qu'on confie la tâche? Vous dites vous-mêmes que les commissions ne sont pas assez nombreuses.

J'aurai d'ailleurs l'occasion de demander cet après-midi à M. Fairweather, lorsqu'il comparaitra devant le comité, comment il s'y prend pour faire du dépistage quand il y a des dossiers en souffrance et que sa commission doit répondre à la demande de l'ensemble des députés.

Il se peut fort bien que certains dossiers n'aient pas été examinés assez attentivement simplement faute de temps et pour résorber justement les dossiers en souffrance. Il n'en reste pas moins qu'il y a encore 2 000 personnes qui attendent depuis 1982-1983. Il est donc temps d'en finir.

Est-ce que les fonctionnaires vont enfin essayer d'aller un peu plus vite?

**Mme Spencer:** Il est vrai qu'ils tiennent à liquider les dossiers en souffrance.

**M. Jourdenais:** C'est exact.

**Mme Spencer:** Mais, en attendant, ces gens ne savent pas à quel saint se vouer. Ils ne savent pas ce qui va leur arriver, s'ils vont être autorisés à rester ou s'ils seront refoulés.

[Texte]

I know in the past a number of us have agitated and lobbied for the backlog to be cleaned up. I am not saying bring these people in and put them in another backlog for the next six months to a year or two years. We are saying that we have moved the first level but put something in place where you can screen people out, not as soon as they enter the door.

**Mr. Jourdenais:** I will ask you another question very fast.

You said something about *les restrictions quant au lieu de résidence*. You were talking about picking some person to go to such and such a place. I have brothers and sisters of people who are trying to get brothers and sisters into the country and would be glad to send them to Timbuctoo, or I don't know where—anywhere as long as they would be able to come to Canada.

There are many reasons for immigrants to want to immigrate to Canada, but there are some people in countries that are not doing well economically who want to come. I am sure they would not mind going to Charlevoix riding, believe me, and being a watchman or security guard at the jail there, definitely.

I do not think we will be pushing against people. You said that there might not be services or something.

**Ms Spencer:** Social services in the area.

**Mr. Jourdenais:** I know people who have been living in Sept Isles, which is really far across the map when you look at it, for 50 years, 60 years, 70 years. They have all the services and things are going well. I do not think it is right for you to say that it is not right, and there will not be that many people going there.

• 1000

**Ms Spencer:** I would like you to take one part of what we said. We are saying that you are going to send them to these areas. The process you use in getting these people to agree to those areas is what we disagree with. If you agree to go to Newfoundland you will get an additional ten points. We do not agree with that.

**Mr. Reid (St. John's East):** Why would you not agree?

**Mr. Jourdenais:** Why not? Look how fat he is. He is from Newfoundland. There must be good living over there.

**Ms Spencer:** Okay. We do not agree with it unless the government ensures that there are services to the individuals who are there. That is our major concern, the services.

There are some areas that do not have them. Let's face it. It's true.

**Mr. Jourdenais:** If we had time, I would ask you what you mean by services. We do not have the time. We are to be cut off. I am really sorry.

**The Chairman:** I regret I have to interrupt the exchange. We definitely appreciate both your brief and your oral presentation. It gives us lots of food for thought and we will follow up on it, I can assure you. Thank you very much for coming.

Members, from the Canadian Council of Churches I will introduce Anne Thomas. Ms Thomas, would you be kind enough to introduce your colleagues so they can identify themselves for our switching technician. Then, if you would go straight away into your presentation, we would like, if at all possible, for you to stick around 15 to 20 minutes, which gives us longer time for questioning. If you go longer then our questions are cut back. So there is kind of a choice.

[Traduction]

Nous avons nous-mêmes essayé de faire pression pour que les dossiers en souffrance soient réglés le plus rapidement possible. Il ne s'agit pas bien entendu de faire attendre ces gens pendant encore un an ou deux. Après avoir supprimé le premier niveau, il faut quand même donner une chance à ces gens avant d'étudier leur cas.

**M. Jourdenais:** J'ai une autre question à vous poser.

Vous avez parlé des restrictions quant au lieu de résidence. D'après vous, certaines personnes auraient été obligées de s'établir dans tel ou tel endroit. Moi je connais pas mal de personnes qui seraient heureuses de pouvoir faire venir leurs frères ou leurs soeurs au Canada, quitte à ce qu'ils soient ensuite obligés de vivre pendant un certain temps n'importe où.

Des personnes cherchent à immigrer au Canada pour toutes sortes de raisons, entre autres pour des raisons économiques. Je suis sûr que ces personnes accepteraient de s'établir dans la circonscription de Charlevoix pour y travailler éventuellement comme gardiens de prison.

Vous avez dit qu'il n'y avait pas de services dans ces régions.

**Mme Spencer:** Oui, il n'y a pas de services sociaux.

**M. Jourdenais:** Je connais des gens qui vivent à Sept-Îles depuis 50, 60, voire 70 ans, alors qu'il s'agit d'un endroit fort reculé. Ils y disposent de toute une série de services et ils n'ont pas de quoi se plaindre. Ce n'est pas à vous de dire où les gens doivent s'établir.

**Mme Spencer:** Ce que nous n'admettons pas, c'est la façon dont on pousse ces gens à s'établir dans des endroits reculés. Ainsi, on leur attribue 10 points supplémentaires s'ils acceptent de s'établir à Terre-Neuve.

**M. Reid (St. John's-Est):** Et pourquoi pas?

**M. Jourdenais:** Pourquoi pas en effet? Il est gros et grand, ce qui prouve qu'on peut très bien vivre à Terre-Neuve.

**Mme Spencer:** Il faudrait voir à ce que ces personnes puissent avoir recours à tous les services dont elles ont besoin.

Or, ces services n'existent pas dans certains endroits du pays.

**M. Jourdenais:** Si j'avais le temps, je vous demanderais ce que vous entendez par services. Or, malheureusement, nous n'avons pas le temps.

**Le président:** Je m'excuse de devoir vous interrompre. Nous vous remercions de votre exposé ainsi que du texte que vous nous avez remis. Nous ne manquerons pas de l'examiner plus en détail. Merci d'être venues.

Je vous présente maintenant M<sup>me</sup> Anne Thomas, du Conseil canadien des Églises. Madame Thomas, veuillez nous présenter vos collègues. Je vous demanderais par ailleurs de vous en tenir à une vingtaine de minutes pour votre exposé, de façon à ce qu'il reste assez de temps pour les questions.



[Text]

We have to adjourn at about five minutes to eleven because there is a major announcement by the minister at eleven and our members need to go to that hearing. I will be interrupting the meeting at about five minutes to eleven.

**Ms Anne Thomas (Vice-President, Canadian Council of Churches):** Mr. Chairman, my name is Anne Thomas and I am vice-president of the Canadian Council of Churches. This morning with me are Douglas duCharme, associate secretary of the commission on justice and peace, and George Cram, special adviser to the council on immigration and refugee matters.

We would like to thank you for this opportunity and offer our regrets that you are only now being handed the brief and that it is available only in English. However, considering the size and complexity of the legislation and the limited time which we had to prepare the brief, it was only completed yesterday.

We want to affirm our support of the presentation made yesterday by the Inter-Church Committee on Refugees but also to affirm that the Canadian Council of Churches has its own history, experience and concern for the work with refugees. We will speak to the committee today out of this experience, focusing especially on two court actions initiated by the Canadian Council of Churches on behalf of refugees.

We also wish to emphasize that we are not attempting to give an executive summary or a composite brief on the stands of our individual members. We are speaking only on behalf of the council which has its own history and concern in this area. We do not speak for the individual churches. For example, my own denomination has a long history beginning with the underground railroad over a hundred years ago.

• 1005

We would strongly recommend that opportunity is made for individual members to address you also because they have their own long-time and very specific concerns in this area. We feel that there have been too many limitations placed on these hearings both in location and in time so that those who need to come before you may be limited.

Our time this morning will be focused on the position of the council.

**Reverend Douglas duCharme (Associate Secretary of Justice and Peace, Canadian Council of Churches):** Justice for refugees is not one issue among many for the churches but a central focus for Christian action and prayer. This is because their suffering is a real manifestation of the wrongs of this world and what happens when we are poor stewards of creation and poor keepers of our sisters and brothers.

The Christian tradition alongside many other faith traditions has provided us with a variety of rich resources for reflection. Many examples of refugees and sojourners have in turn influenced the church's public witness and advocacy on behalf of refugees in Canada and in countries around the world.

We are able to state a position on the situation of refugees in Canada only in deliberate acknowledgement of our special relation to the people and places involved. In countries where refugees arrive it is often the churches which are on the front lines of the reception programs, and the refugees come as members of the family of God welcomed into a caring community.

[Translation]

Je vais interrompre la séance à 10h55 pour permettre aux députés d'assister à une importante déclaration du ministre prévue pour 11 heures.

**Mme Anne Thomas (vice-présidente, Conseil canadien des Églises):** Monsieur le président, je me nomme Anne Thomas, et je suis vice-présidente du Conseil canadien des Églises. Je vous présente Douglas duCharme, secrétaire adjoint de la Commission justice et paix et George Cram, conseiller spécial du conseil pour les questions d'immigration et de réfugiés.

Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant le comité et nous nous excusons de vous remettre le texte de notre exposé à la dernière minute, et de surcroît en anglais seulement. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un projet de loi fort complexe, et ce n'est qu'hier que nous avons mis la dernière touche à notre exposé.

Nous sommes entièrement d'accord avec le point de vue exposé hier par le Comité inter-Églises pour les réfugiés, même si nous avons oeuvré séparément en ce qui concerne les réfugiés. Nous voudrions insister tout particulièrement sur deux procès intentés par le Conseil canadien des Églises au nom des réfugiés.

Par ailleurs, nous nous exprimons non pas au nom des Églises individuelles, mais au nom du conseil tout entier, qui s'intéresse aux réfugiés depuis longtemps déjà. Ainsi, cela fait plus de cent ans que l'Église à laquelle j'appartiens s'intéresse à cette question.

Ce serait donc une bonne chose si les Églises pouvaient comparaître devant vous à titre individuel pour faire valoir leur propre point de vue. Nous sommes d'avis que vos audiences sont trop peu nombreuses et qu'elles n'ont pas lieu dans suffisamment de villes.

Nous allons donc essayer de vous expliquer notre point de vue.

**Le révérend Douglas duCharme (secrétaire adjoint, Commission justice et paix, Conseil canadien des Églises):** La justice pour les réfugiés, loin d'être une question parmi d'autres, est au coeur même de l'action chrétienne. Leurs souffrances sont une manifestation de la puissance du mal et de ce qui arrive lorsque nous n'agissons pas en tant que gardiens de nos frères et soeurs.

La tradition chrétienne, comme d'autres traditions religieuses, impose certaines normes de conduite. D'ailleurs, les réfugiés eux-mêmes ont réussi à influencer la position des Églises en ce qui concerne le sort des réfugiés.

Les Églises ont un rôle particulier à jouer en ce qui concerne les réfugiés. C'est elles en effet qui les accueillent souvent à leur arrivée, car ce sont tous des enfants de Dieu.

## [Texte]

In our awareness of the human suffering experienced by refugees we cannot in all conscience remain silent. The Old Testament is full of references to the fundamental event that shaped the experience of the Jewish people, the experience of captivity and slavery in Egypt, always interconnected to their tenuous and risky exodus to freedom.

When foreigners were living among them in turn the permanent reminder was there: remember, you were also foreigners in Egypt. The fundamental experience of oppression and liberation was at the heart of the Hebrew consciousness and should also be at the heart of the consciousness of Canadians of many descents whose ancestors experienced persecution and economic deprivation.

The Christian attitude to foreigners, and especially political refugees or asylum seekers, cannot be objective or detached. It is a passionate perspective. Whenever Christians look toward migrants or political refugees they reflect the Old Testament tradition illustrated symbolically in the New Testament by the fact that Jesus' own parents, Joseph and Mary, are forced to escape with the child Jesus in order to protect their lives from King Herod's soldiers, seeking protection and asylum in Egypt.

For 2,000 years Christians have responded in concrete and pastoral ways to the upheaval and displacement refugees experience, compelled by Jesus' own words, which movingly superimpose his face on the face of the afflicted and oppressed: "I was hungry and you gave me food. I was thirsty and you gave me something to drink. I was a stranger and you welcomed me". These words convey the essence of all refugee work undertaken by the churches is protection. Indeed that is why the Canadian Council of Churches is appearing before this committee today and why the council has a long history of advocacy on behalf of refugees in Canada.

**Mr. George Cram (Special Adviser on Immigration, Canadian Council of Churches):** The council has had two major experiences with regard to the court system in Canada. Before that, it spoke and testified before equivalent committees in the revision of the Immigration Act in 1976 and also has been very involved in the Bill C-55 and Bill C-84 discussions of 1987 and 1988.

It is because of all these experiences and the concerns we have had with the law that with great hesitation and considerable soul searching, because the churches do not go to court easily, the Canadian Council of Churches asked for permission to be an intervenor in a Supreme Court of Canada case called Singh et al. The issue at that time was the constitutionality of the previous refugee determination scheme to the one we have now, where there was no right to have an oral hearing on a refugee claim held before a competent decision-maker. The stakes in the case were very high, because for refugees a negative decision can result in imprisonment, torture, and/or death, if a person is wrongly returned to his home country.

## [Traduction]

Nous ne saurions passer sous silence la souffrance des réfugiés. L'Ancien Testament évoque à maintes reprises la captivité et l'esclavage subis par les juifs en Égypte ainsi que leur exode en quête de liberté.

C'est pourquoi il est prescrit aux juifs de bien traiter les étrangers vivant parmi eux, car ils doivent se souvenir qu'ils ont eux-mêmes été étrangers en Égypte. La notion d'oppression et de libération est donc au cœur de la conscience hébraïque, et il devrait en aller de même pour nous, Canadiens, dont les ancêtres ont dans de nombreux cas fui les pays où ils étaient persécutés ou cherché à fuir une vie misérable.

L'attitude des chrétiens vis-à-vis des étrangers, et plus particulièrement des réfugiés politiques, doit être non pas détachée, mais bien empreinte de compassion. Face aux réfugiés, les chrétiens doivent se souvenir de ce qu'il est dit dans le Nouveau Testament: les parents de Jésus, Joseph et Marie, ont été obligés de s'enfuir en Égypte pour échapper aux soldats du roi Hérode.

Depuis 2 000 ans, c'est donc dans l'esprit de Jésus que les chrétiens doivent accueillir les réfugiés en gardant présentes à l'esprit les paroles du Christ lorsqu'il disait: «J'avais faim et vous m'avez nourri, j'avais soif et vous m'avez donné à boire, j'étais un étranger et vous m'avez accueilli.» Ce sont ces mots qui sous-tendent toute l'action des Églises en faveur des réfugiés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil canadien des Églises comparait aujourd'hui devant le comité et la raison aussi pour laquelle nous avons toujours oeuvré en faveur des réfugiés au Canada.

**M. George Cram (conseiller spécial sur l'immigration, Conseil canadien des Églises):** Le conseil a à deux reprises eu affaire aux tribunaux pour des questions relatives aux réfugiés. Nous avons par ailleurs comparu devant le comité de l'immigration lors de la révision de la Loi sur l'immigration de 1976, et nous avons également participé aux débats en 1987 et 1988 relativement aux projets de loi C-55 et C-84.

Ce n'est qu'après mûre réflexion que nous avons décidé d'intervenir devant la Cour suprême dans l'affaire Singh, affaire dans laquelle il s'agissait de déterminer si les anciennes modalités d'octroi du statut de réfugié étaient conformes à la Constitution ou non; aux termes de ces anciennes dispositions, les demandeurs d'asile n'avaient pas le droit de faire valoir leur cas verbalement devant une personne autorisée. Or, en cas de rejet de leur demande, les personnes refoulées dans leur pays d'origine risquaient dans certains cas la prison, la torture, voire la mort.



[Text]

[Translation]

• 1010

The question at stake in the Singh case was does the Canadian Charter of Rights and Freedoms apply to a person in Canada who is asking for refugee status but has not yet presently physically entered Canada by our immigration rules? In other words, it was not a person who had entered Canada. The argument was does the charter apply to a person who has not entered into Canada but nevertheless is physically present in Canada?

The decision of Singh was that yes indeed, the rights do apply and section 7 of the charter does apply when the gravity of the situation is such that the person could face serious consequence were he to be returned. The Supreme Court at that time ordered that a refugee claimant has the right to an oral hearing before a competent decision-maker when the consequences are as grave as they are.

This decision, which was a positive one by the Supreme Court of Canada, is one of the factors that led to the revision of the system as we have it today in which there were guarantees made for a full oral hearing. However, the law when it was applied and when it came into being with the 1989 revisions did not simply apply to Singh in a straightforward manner. It imposed in the middle of it what became known to us all as the credible basis test for claims, which, if determined, would have no basis in fact and therefore for which no grave or serious risk might be attached and therefore would be outside the purview of the Singh decision of the Supreme Court.

We all know what happened. The credible basis test in itself became equivalent to a second run at the whole thing, because the credible basis test gave no possibility for a positive decision, only a pass through to the next level.

We ended up with the horrendous situation that we have today, the impossible and unmanageable situation where you have to go through for every positive case two hearings in effect: one to determine if it was credible and a second one in which a decision was possible.

We welcomed the fact that Singh would be applied by getting rid of the credible basis test and therefore a full hearing would be applied. But the new law still does not attempt to apply the Singh decision, in our opinion. It once again attempts to find a new way to avoid having to evaluate the claims of people who are bona fide refugees. It avoids it by imposing, instead of the credible basis test, a new series of tests on eligibility.

It is our feeling that the new law falls into the same mistake as the last revision did, in that rather than apply the Singh test, rather than allow people to be speedily dealt with in a hearing, another filter is placed in the process. This time, frankly, the filter that is being imposed is worse than the last one. It is far worse than the last one because it appears to give the person who is coming no rights at all. Indeed it does not allow him even to state the basis of his argument before the SIO, because he is faced simply with a list of countries and then he is declared ineligible.

L'essentiel dans l'affaire Singh était de savoir si la Charte canadienne des droits et libertés s'applique à une personne qui demande le statut de réfugié au Canada sans y être physiquement entré selon nos règles d'immigration, autrement dit, à une personne qui ne serait pas entrée au Canada. Ainsi, la Charte s'applique-t-elle à une personne qui n'est pas entrée au Canada, mais qui s'y trouve néanmoins?

Selon l'arrêt Singh, l'article 7 de la Charte s'applique effectivement lorsque la gravité de la situation dans son pays d'origine est telle que la personne pourrait être menacée si elle y était renvoyée. La Cour suprême a à ce moment-là décrété qu'un revendicateur du statut de réfugié devrait avoir droit à une audience orale devant un décisionnaire compétent lorsque la gravité de la situation l'exige.

Cette décision, positive de la part de la Cour suprême du Canada, est l'un des facteurs qui ont entraîné la révision du système qui garantit aujourd'hui le droit à une audience orale en bonne et due forme. Et cependant, la loi telle qu'elle est appliquée et les modifications qui y ont été apportées en 1989 ne reflètent pas précisément la décision rendue dans l'affaire Singh. Nous nous sommes retrouvés avec une étape intermédiaire, c'est-à-dire le critère du minimum de fondement, qui ne repose sur rien dans les faits et qui, par conséquent, déborde le cadre de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire Singh s'il n'existe aucun risque grave.

Nous savons tous ce qui s'est passé. Le critère du minimum de fondement est devenu l'équivalent d'une deuxième tentative parce qu'il ne peut pas donner lieu à une décision positive et qu'il sert uniquement d'étape intermédiaire.

La situation telle qu'elle existe actuellement est intolérable, puisqu'il faut dans chaque cas où une décision positive peut être rendue deux audiences: la première pour déterminer si la demande est fondée et une deuxième pour juger si une décision peut être prise.

Nous espérons que l'arrêt Singh allait faire disparaître le critère du minimum de fondement et qu'il pourrait donc y avoir une audience en bonne et due forme. À notre avis, toutefois, la nouvelle loi ne reflète pas la décision Singh. On cherche une fois encore à trouver un moyen de ne pas avoir à évaluer les demandes de gens qui sont des réfugiés de bonne foi. Cela en imposant, au lieu du critère du minimum de fondement, une nouvelle série de critères de recevabilité.

Les modifications que l'on se propose d'apporter à la loi présentent les mêmes lacunes que les dernières en ce sens qu'au lieu d'accorder rapidement une audience au demandeur, conformément à l'arrêt Singh, on a opté pour une autre méthode de tri. Celle-ci est franchement pire que la précédente. Elle l'est parce qu'elle ne semble conférer aucun droit au demandeur. Celui-ci ne pourrait en fait même pas défendre sa cause devant l'agent d'immigration principal s'il était originaire d'un pays qui ne figure pas sur la liste des pays désignés.

*[Texte]*

We believe quite strongly that this is a clear-cut violation of the Singh decision and that it is an attempt to get around Singh by trying to pretend that these people have no risk at all attached to them. However, the proof that the Singh test is not met, it seems to us, is admitted tacitly in the next section of the bill after the list is created by stating that risk is seen to be a continuing concern because the list has to be monitored continuously afterwards.

Thus the new bill creates the situation where a refugee claimant who has been denied his or her rights of due process, who has been returned to a third country through which he or she has passed, and who then is subsequently returned to the home country and subjected to torture will be monitored and perhaps result in changes to the list. This is small comfort to the refugee that we were wrong. It is small comfort to the refugee that his rights were violated the first time around. He will have absolutely no way of questioning that. Or is the decision at this point impossible to be monitored?

## • 1015

We therefore believe quite strongly that the proposed paragraph 46.01(1)(b) in which eligibility based on country is involved is in fact a direct violation of the Singh decision of the Supreme Court and that this component of this bill is unconstitutional.

We recommend to this committee that the paragraph be referred to the Supreme Court for a reading on its constitutionality and that this be done before the bill is passed. This is possible and would avoid the situation of attempting to bring forward costly litigation and risking many lives in the meantime.

This position is emphasized by the second experience of the Canadian Council of Churches when we went to court following the introduction of the last bill. The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees fundamental rights, the most important of which is section 7 governing the right to life, liberty, and security of the person. The Singh decision said that such a section does apply to refugee claimants who are physically present in Canada, and because the sections of the current Immigration Act are so convoluted and we believe unconstitutional, we raised the issue before the court as soon as the bill was proclaimed and came into law on the first working day of the new act.

We believed that thousands of people would pass through the immigration system before any individual cases would be resolved and for whom the consequences would be irreparable, and so the constitutional question was launched before the court and went through the entire court system, surfacing only in January of this year with a decision, a decision not on the question but indeed on only the question of standing. The Government of Canada, instead of welcoming our challenge, fought us tooth and nail all the way through, and raised the question of standing itself.

There are three tests for standing to be granted to a public interest group in Canada. First, a serious and justiciable issue must be raised in the action. Second, the plaintiff must be either directly affected by the legislation or

*[Traduction]*

Nous sommes convaincus qu'une telle mesure législative irait carrément à l'encontre de la décision Singh et qu'on cherche en fait à la contourner en prétendant que les citoyens de ces pays ne courent aucun risque. Cependant, il nous semble que les législateurs admettent tacitement ne pas respecter le critère Singh dans les dispositions qui suivent celle où il est question de la liste, puisqu'il y est dit que le risque est perçu comme une préoccupation permanente parce que la liste devra être maintenue constamment à jour par la suite.

Ainsi, si un revendicateur du statut de réfugié se voyait refuser le droit à une audience en bonne et due forme, était renvoyé dans un pays tiers par lequel il serait passé et était ensuite renvoyé dans son pays d'origine, où il serait torturé, des modifications pourraient peut-être ensuite être apportées à la liste. Le fait que nous nous soyons trompés ne suffirait pas à le consoler. Il n'est guère consolant pour le réfugié que ses droits aient été violés dans un premier temps. Il n'aura aucun moyen de mettre en doute la décision prise. Ou serait-il possible à cette étape-ci d'y changer quoi que ce soit?

Nous sommes convaincus que l'alinéa 46.01(1)(b) proposé, où il est question de la recevabilité en fonction du pays, va carrément à l'encontre de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire Singh et que cette disposition du projet de loi est inconstitutionnelle.

Nous recommandons au comité que cet alinéa soit soumis à la Cour suprême pour qu'elle juge de son caractère constitutionnel, et ce, avant l'adoption du projet de loi. Cela est possible et pourrait éviter des procès coûteux et de nombreuses pertes de vie entre temps.

Le Conseil canadien des Églises se fonde pour dire cela sur la deuxième expérience qu'il a vécue lorsqu'il est intervenu devant la cour après la présentation du dernier projet de loi. La Charte canadienne des lois et libertés garantit des droits fondamentaux, dont le plus important peut-être est le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne prévu à l'article 7. Il a été jugé dans l'affaire Singh qu'une telle disposition s'applique aux revendicateurs du statut de réfugié qui sont présents physiquement au Canada, et parce que les dispositions de l'actuelle Loi sur l'immigration sont tellement compliquées et, à notre avis, inconstitutionnelles, nous avons soulevé la question devant le tribunal dès que la loi a été proclamée, le jour même de son entrée en vigueur, en fait.

Nous étions persuadés que des milliers de personnes passeraient par le système d'immigration avant même qu'un seul cas ne soit réglé et que les conséquences pourraient être pour elles irréparables, et c'est pourquoi nous avons posé devant le tribunal la question de la constitutionnalité. Une décision n'a été rendue qu'au mois de janvier de cette année, décision qui portait non pas sur cette question, mais plutôt sur celle de la qualité pour agir. Au lieu d'essayer de relever le défi que nous lui lancions, le gouvernement du Canada nous a livré une lutte farouche, et il a soulevé la question de la qualité pour agir.

Trois critères servent à déterminer si un groupe d'intérêt public au Canada a qualité pour agir. Premièrement, il y a la question de l'invalidité de la loi. Deuxièmement, le demandeur doit être directement touché par celle-ci ou



## [Text]

demonstrate that it has a genuine interest in the validity of the legislation. This is the so-called busybody rule, to keep people who have no interest from tying up all legislation in the courts. And third, there must be no other reasonable, effective or practical way for the issue to be brought before the court.

The Supreme Court under the first test answered positively to the Canadian Council of Churches. It said:

I am prepared to accept that some aspects of the statement of claim could be said to raise a serious issue as to the validity of the legislation.

In other words, the Supreme Court has declared that there are a number of very serious issues in our present immigration law which merit the attention of the Supreme Court of Canada, so that we did not present a frivolous case.

The second part of the test was also positive:

There can be doubt that the council has satisfied this part of the test. The Council enjoys the highest possible reputation and has demonstrated a real and continuing interest in the problems of the refugees and immigrants.

We passed the second test.

The third test is where the court case failed. It was the opinion of the court that the third test was where the council failed, and why the action was not allowed to proceed:

The challenged legislation is regulatory in nature and directly affects all refugee claimants in this country. Each one of them has standing to initiate a constitutional challenge to secure his or her own rights under the Charter. The applicant Council recognizes the possibility that such actions could be brought but argues that the disadvantages which refugees face as a group preclude their effective use of access to the court. I cannot accept that submission.

The new proposals before you in Bill C-86 heighten our concern because so many of the proposed amendments eliminate the access of claimants to the higher courts. The churches argued in 1989 that it was almost impossible for claimants to reach the higher courts, and while the Supreme Court argued that the route was open, only one of the constitutional issues raised by the council in its brief at that time has managed to reach the Supreme Court and is still pending a judgment. That case, *Deghani v. Minister of Employment and Immigration*, is related to the right to counsel at border port of entry. In the interim, Mr. Deghani, an Iranian national, was deported back to Iran and we understand has disappeared.

• 1020

With regard to the right of counsel at the border, it remains a serious issue, and today more so than ever before, given the provisions of the eligibility sections, sections 45 and 46.01, and with the elimination of the present subsection 30.(2) there will no longer be any access to designated counsel at any point in the refugee process.

## [Translation]

démontrer qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité. Cette règle est destinée à empêcher des gens qui ne sont pas directement touchés par une loi de faire perdre leur temps aux tribunaux et, troisièmement, il ne doit exister aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

Dans le premier cas, la Cour suprême a été favorable au Conseil canadien des Églises. Voici ce que le juge a dit:

Je suis disposé à accepter que certains aspects de la déclaration soulèvent une question sérieuse quant à la validité de la loi.

Autrement dit, la Cour suprême a déclaré que notre loi actuelle en matière d'immigration soulève un certain nombre de très graves problèmes qui méritent qu'elle s'y arrête, bref, que nous n'étions pas intervenus à la légère.

Dans le deuxième cas, la cour nous a aussi été favorable:

Il n'y a pas de doute que le requérant a satisfait à cette partie du critère. Le Conseil jouit de la meilleure réputation possible et il a démontré un intérêt réel et constant dans les problèmes des réfugiés et des immigrants.

Nous avons franchi la deuxième épreuve.

C'est en ce qui concerne le troisième aspect que nous avons échoué. Le juge s'est dit d'avis que nous ne satisfaisions pas au troisième critère, et c'est la raison pour laquelle nous avons été déboutés.

La loi contestée est de nature réglementaire et elle touche directement tous les demandeurs du statut de réfugié au pays. Chacun d'entre eux a qualité pour contester la constitutionnalité de la loi afin de faire assurer le respect des droits que lui garantit la Charte. Le Conseil requérant reconnaît que ces actions pourraient être intentées, mais soutient que les désavantages que subissent les réfugiés en tant que groupe les empêchent d'utiliser efficacement l'accès qu'ils ont aux tribunaux. Je ne peux accepter cette prétention.

Les propositions que renferme le projet de loi C-86 ajoutent à nos craintes parce qu'un si grand nombre des modifications proposées éliminent l'accès des demandeurs aux cours supérieures. Les Églises soutenaient en 1989 qu'il était quasiment impossible pour les demandeurs d'accéder aux cours supérieures, et, même si la Cour suprême leur a répondu qu'ils pouvaient tenter des actions, une seule des questions constitutionnelles soulevées par le conseil dans le mémoire qu'il a présenté à ce moment-là s'est rendue jusqu'à la Cour suprême, qui n'a d'ailleurs pas encore rendu sa décision. Cette affaire, *Deghani c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, portait sur le droit à un avocat au point d'entrée frontalier. Entre temps, M. Deghani, d'origine iranienne, a été deporté en Iran, et nous croyons savoir qu'il a disparu.

La question du droit à un avocat à la frontière demeure essentielle, et aujourd'hui plus que jamais, étant donné les dispositions concernant la recevabilité, soit les articles 45 et 46.01, et l'élimination de l'actuel paragraphe 30.(2). Ainsi, personne n'aura plus droit à un moment quelconque du processus d'examen à un avocat désigné.

## [Texte]

In any case, at the first stage, the eligibility stage, which we mentioned earlier, which we believe is a violation of Singh, there is no counsel present. There is no right to appeal, and the very issue that is presently before the Supreme Court of Canada in Deghani, where the right to counsel at that first stage is being questioned and examined by the Supreme Court of Canada in which a judgment is pending, is eliminated by clause 46.01 because there is no right of counsel there. There will be again the situation where people can be deported, will be deported, will disappear, and will not have their rights respected.

The present section only heightens our concern, and there will be no possibility in the new law for people to raise their claim.

We can take it on further and show the proposed sections in the new law under judicial review, where there is no right of appeal, or further, under subsection 83.(1) there is only the possibility for a case to go forward from the trial division to the Court of Appeal if the judge who has just made the negative decision determines and certifies that there is a serious issue of general importance attached to the decision that he has just thrown out.

There is no other place, in our opinion, where this kind of requirement is imposed at an intermediate court level in Canadian law. There should at least be the option of the Federal Court of Appeal to make that judgment for itself since it is precisely the role of the Federal Court of Appeal to supervise the trial division.

We close our brief with a quote from a recent decision of the Supreme Court, which can only emphasize and strengthen what we are requesting you to do. We quote from Mr. Justice Gonthier for the entire Supreme Court in 1991:

The principle that public authorities are subordinate to the supervisory power of the superior courts is the cornerstone of the Canadian and Quebec system of administrative law. Such judicial review is a necessary consequence of the rule of law as identified by Dicey in 1885 in his work, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. This principle is firmly rooted in the common law and is the source of the very foundations of the British system on which our own is based. Dicey saw the rule of law as having three meanings: first, acts of the government are governed by ordinary law, as opposed to arbitrariness and wide discretionary authority; second, everyone is equal before the law; and third, everyone is amenable to the jurisdiction of the ordinary courts. These rules basically mean that the exercise of governmental authority must be controlled, and as a corollary, that the individual must have the appropriate remedies to protect himself against arbitrary action. In our legal and political system, judicial review of administrative action by the courts of law is based on these principles.

Members of the committee, the present bill eliminates all constitutional guarantees to refugee claimants and denies them any access to superior courts to rectify errors. It flies in the face of the Singh decision. We have proved that ourselves

## [Traduction]

À la première étape, c'est-à-dire celle de la recevabilité, que nous avons mentionnée tout à l'heure, et qui selon nous va à l'encontre de la décision Singh, il n'y a pas d'avocat présent. Il n'y a pas de droit d'appel, et la question même dont a été saisie la Cour suprême du Canada dans l'affaire Deghani, soit celle du droit à un conseiller à la première étape, que la cour examine actuellement, mais dans le cas de laquelle elle n'a pas rendu sa décision, à perdu son sens à cause de l'article 46.01, qui ne prévoit pas le droit à un conseiller. De nouveau, des gens pourront être déportés, le seront et disparaîtront sans que leurs droits aient été respectés.

Les dispositions actuelles ne font qu'ajouter à nos craintes, et rien dans la nouvelle loi n'autorisera les intéressés à faire valoir leurs revendications.

Nous tenons en outre à attirer votre attention sur les dispositions proposées sous la rubrique contrôle judiciaire, où il n'est nullement question de droit d'appel, et également sur le paragraphe 83.(1), en vertu duquel un jugement de la section de première instance ne pourra être porté en appel devant la Cour d'appel que si le juge qui vient de prendre la décision négative détermine et certifie que l'affaire soulève une question grave.

Jamais, à notre avis, de telles exigences n'ont été imposées à un tribunal intermédiaire dans le droit canadien. La Cour fédérale d'appel devrait à tout le moins pouvoir prendre cette décision par elle-même, puisque c'est précisément son rôle de superviser la section de première instance.

Nous tenons en terminant à vous citer une décision récente de la Cour suprême qui ne peut qu'ajouter du poids à notre demande. Voici ce qu'a dit en 1991 le juge Gonthier au nom de toute la Cour suprême:

Le principe de subordination de l'administration publique au pouvoir de surveillance des cours supérieures est la pierre angulaire du système de droit administratif canadien et québécois. Ce contrôle judiciaire est une conséquence nécessaire de la *rule of law* telle qu'identifiée par Dicey dès 1885, dans son ouvrage *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Ce principe est fortement ancré dans la common law et est à l'origine des fondements mêmes du régime britannique, dont s'inspire le nôtre. Dicey voyait trois sens à la *rule of law*: premièrement, le principe de légalité et la loi gouvernent les actes de l'autorité publique par opposition à l'arbitraire et aux vastes pouvoirs discrétionnaires; deuxièmement, tous sont égaux devant la loi; et troisièmement, tous sont justiciables devant les tribunaux de droit commun. Ces principes signifient fondamentalement que l'exercice du pouvoir public doit être contrôlé et en corollaire, que l'administré doit posséder les recours appropriés pour se protéger contre l'arbitraire. C'est à partir de ces principes que se fonde, dans notre système juridique et politique, le contrôle judiciaire des cours de justice sur l'action administrative.

Mesdames et messieurs les membres du comité, le présent projet de loi élimine toutes les garanties constitutionnelles qui pourraient être accordées aux demandeurs du statut de réfugié et leur refuse l'accès aux



## [Text]

because we have attempted to go to the courts to defend that and get a judgment. We can no longer do that. We have been precluded from doing that, and all voluntary agencies, even the most qualified, of which I believe we are one, have been denied that possibility under Canadian law.

There is one way left. There is only one body in fact that can test the constitutionality of this proposed law. Because individuals are precluded and interest groups are precluded, it is only possible for this bill to have a constitutional reading by the Parliament of Canada referring it to the Supreme Court before it is law for a reading on the constitutionality of the law, or else it is unreviewable.

• 1025

There is no place in Canadian law where such authority is being denied and taken away from everyone. We are all diminished by this law because there is no review of it and no review possible anywhere.

Perhaps there is one place left. We want to inform you of our action that we have taken to refer this question of our own court case further to the international level. We have just filed a petition formally with the Inter-American Commission on Human Rights contending that the test for public interest standing is unduly restrictive, that individuals do not have effective access under the law. In joining the Organization of American States, Canada has agreed to respect the Inter-American Declaration of Human Rights. We know the commission does not have the power to change the law. Only you have that power. We are asking the commission to review our process and to issue an international commentary about the erosion of rights in Canada and the inability to raise questions of constitutionality before our court system.

We anticipate that this will provide a concrete and positive help to Canada in the long term. We have not been going through this process for the last several years out of a lack of concern for Canada or an attempt to denigrate it before the international courts. We simply have had no success in even being allowed to be heard. The new elements in this bill which deny effectively clause by clause the possibility of individuals getting rectification of their rights is for us to some extent the last straw.

We urge you most strongly before this bill is passed with the loss of rights that it contains and the subsequent denial of justice within our system and the ability to obtain justice within our system to request a reference to the Supreme Court of Canada on the constitutionality of this legislation before we all lose the little freedoms that we value so highly.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Allmand, would you start us off? Again, I will have to hold you to about eight minutes.

**Mr. Allmand:** Before I get into the main point of your brief I want to ask you about something else.

## [Translation]

cours supérieures qui pourraient réparer les erreurs. Il va à l'encontre de la décision Singh. Nous l'avons prouvé nous-mêmes parce que nous avons cherché à intervenir devant les tribunaux pour défendre les réfugiés et obtenir un jugement. Nous ne pouvons plus le faire. On nous a empêchés de le faire, et tous les organismes bénévoles, même les plus compétents, dont nous croyons être, se sont vu refuser cette possibilité en vertu du droit canadien.

Il n'y a qu'une seule autre issue. Il n'y a qu'un seul organisme qui puisse mettre à l'épreuve la constitutionnalité de la loi proposée. Parce que les particuliers et les groupes d'intérêts ont les mains liées, seul le Parlement a le pouvoir d'intervenir devant la Cour suprême du Canada pour lui demander d'examiner la constitutionnalité de ce projet de loi. C'est le seul contrôle dont il puisse faire l'objet.

Un tel pouvoir n'est nié à personne à aucun autre endroit dans la législation canadienne. Nous nous trouvons tous diminués par cette loi parce qu'elle ne prévoit aucun contrôle et qu'aucun contrôle n'est possible.

Il nous reste peut-être une autre solution. Nous tenons à vous informer des démarches que nous avons entreprises auprès d'un tribunal international. Nous venons tout juste de déposer officiellement une pétition auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en lui faisant valoir que le critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public est indûment restrictif, que les particuliers ne jouissent pas d'un accès efficace en vertu de la loi. Lorsqu'il est devenu membre de l'Organisation des États américains, le Canada a convenu de respecter la Déclaration interaméricaine des droits de l'homme. Nous savons que la commission n'a pas le pouvoir de modifier la loi. Vous seuls le pouvez. Nous demandons à la commission d'examiner notre point de vue et de formuler ses observations sur l'érosion des droits au Canada et l'incapacité de soulever devant nos tribunaux des questions de constitutionnalité.

Nous nous attendons à ce que ces démarches profitent à long terme au Canada. Ce n'est pas par absence de considération pour le Canada ou en vue de le dénigrer devant les tribunaux internationaux que nous les avons entreprises. Nous n'avons tout simplement pas réussi au cours des quelques dernières années à nous faire entendre. Les nouvelles mesures proposées dans ce projet de loi, qui dénie en fait article par article aux particuliers la possibilité d'obtenir gain de cause en ce qui concerne leurs droits, sont en quelque sorte pour nous la goutte qui a fait déborder le vase.

Nous vous exhortons à faire en sorte que, avant que ce projet de loi ne soit adopté avec tout ce qu'il comporte comme renonciation aux droits et déni subséquent de justice à l'intérieur de notre système, la Cour suprême du Canada soit appelée à se prononcer sur sa constitutionnalité avant que nous devions tous renoncer aux quelques libertés que nous chérissons tant.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Allmand, voulez-vous commencer? Je dois vous rappeler que vous ne disposez que de huit minutes.

**M. Allmand:** Avant de passer au point principal de votre mémoire, j'aurais quelque chose d'autre à vous demander.

## [Texte]

The previous witnesses this morning did not agree with several measures in the new bill. In response to them a member of the committee cited a survey done by the Government of Canada in which it stated you do not agree with the bill, but 73% of Canadians support the bill. I have here the press release referring to that survey. The headline states "Seventy Three Per Cent of Canadians Support Immigration Changes". When you read the body of the press release, it states that 73% of Canadians who are aware of the recently announced amendments support these changes. When you look further in the press release, you see that 52% have no knowledge of the bill, 12% clearly recall the bill and say they support it, and 36% vaguely recall and say they support it.

When I read this press release a week ago I was extremely surprised, because very few people that I knew had read the bill, and even those who had read it had to read it over and over again because it was so complicated. It seemed to me that people who responded to this survey were acting on press releases or what they had read in the papers about the bill or what the minister said about the bill. I simply want to ask you as a preliminary question, were you aware of this survey and do you think it is a valid survey with regard to the bill? Can the government honestly say that 73% of Canadians, even of those who are aware of the bill, support the bill? How can one be really aware of the bill if they have not read it and looked into all its implications? Do you have any response to that?

It was not just this morning it was raised. It was raised again yesterday, and the minister raised it the other day. It is a survey supporting this bill.

**Ms Thomas:** Yes, we are aware of this survey. But we understand that the survey was taken before the bill was publicly available. Therefore, that smaller percentage of people who were aware of the bill were in fact only aware of its contents via the government press release. We question whether the government press release to which they had access included some of the details we have been able to raise in this particular presentation. For example, the press release did not inform that all avenues of appeal, as we have indicated this morning, will now be eliminated. So we are concerned that it is being quoted that 73% are in support of the bill when in fact this is a reduced percentage of a particular group who have had access to the press release. It has taken ourselves several weeks to get hold of the details and the implications in the bill.

## [Traduction]

Les témoins que nous avons entendus avant vous ce matin ne sont pas d'accord avec plusieurs mesures du nouveau projet de loi. Un membre du comité leur a répondu que le gouvernement du Canada avait effectué une enquête selon laquelle, si eux-mêmes ne sont pas d'accord avec le projet de loi, il reste que 73 p. 100 des Canadiens l'appuient. J'ai ici le communiqué dans lequel il est question de cette enquête. En voici le titre: «Soixante-treize pour cent des Canadiens en faveur des modifications à la Loi sur l'immigration». Il est dit dans ce communiqué que 73 p. 100 des Canadiens qui sont au courant des modifications récemment annoncées sont en faveur de celles-ci. À la lecture du communiqué, on s'aperçoit que 52 p. 100 de la population n'était pas au courant du projet de loi, que 12 p. 100 se souvient clairement du projet de loi et dit l'appuyer et que 36 p. 100 s'en souvient vaguement et dit quand même l'appuyer.

Lorsque j'ai lu ce communiqué il y a une semaine, j'ai été extrêmement surpris, parce que très peu de gens que je connais ont lu le projet de loi et que même ceux qui l'ont lu ont eu à le relire encore et encore parce qu'il est tellement compliqué. J'ai l'impression que les gens qui ont répondu à ce sondage se sont fiés au communiqué ou à ce qu'ils avaient lu dans les journaux au sujet du projet de loi, ou encore à ce que le ministre a dit au sujet du projet de loi. Ma question préliminaire est la suivante: étiez-vous au courant de cette enquête et croyez-vous qu'elle soit valide en ce qui concerne le projet de loi? Le gouvernement peut-il honnêtement prétendre que 73 p. 100 des Canadiens, même de ceux qui étaient au courant du projet de loi, sont en faveur de celui-ci? Comment peut-on affirmer être au courant d'un projet de loi si on ne l'a pas lu et si l'on n'a pas examiné toutes ses répercussions? Qu'auriez-vous à répondre à cela?

Ce n'était pas la première fois ce matin qu'on soulevait la question. Elle l'a été hier, et le ministre l'a soulevée l'autre jour. C'est un sondage en faveur du projet de loi.

**Mme Thomas:** Oui, nous étions au courant de cette enquête. Nous croyons savoir, toutefois, qu'elle a été effectuée avant que le projet de loi ne soit rendu public. Par conséquent, le petit pourcentage de gens qui ont dit être au courant du projet de loi avaient en fait été informés de son contenu seulement par le biais du communiqué du gouvernement. Nous nous demandons si le communiqué de presse diffusé par le gouvernement incluait certains des détails que nous avons pu soulever dans cette présentation particulière. Par exemple, il n'y était précisé nulle part que toutes les voies d'appel, comme nous l'avons dit ce matin, seront désormais éliminées. On dit dans ce communiqué de presse que 73 p. 100 des Canadiens appuient le projet de loi alors qu'il ne s'agit là en fait que d'un pourcentage réduit d'un groupe particulier qui y a eu accès. Il nous a fallu plusieurs semaines pour obtenir les détails et en connaître plus long sur les répercussions du projet de loi.

• 1030

We also understand it has been quoted that in response to this survey, the United Nations High Commission for Refugees offered a viewpoint in supporting this bill. But again, it was based on limited information. We understand

Nous croyons également comprendre qu'il a été dit qu'en réponse à ce sondage, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est dit lui-même d'accord avec ce projet de loi. Une fois de plus, c'était en fonction de



[Text]

that having had time to look at this, UNHC is now expressing great concerns and has asked to appear before you as a committee to express these concerns. So it is difficult when we hear these things being quoted out of context.

**Mr. Allmand:** I will move to the main point in your brief. If I understand correctly, the main point of your submission is that the Constitution of Canada as interpreted by the Singh decision states that there should be a full oral hearing, with due process, for people who claim refugee status in Canada. You say despite the Singh decision, the current law does not provide for complete access to a full hearing with due process because it was a filter system, and you say this bill, Bill C-86, still puts a filter on the process, so they still do not have universal access to a full oral hearing on their rights. Because of that, you feel this bill is unconstitutional, as is the current law. Is that your position, in a nutshell?

**Mr. Cram:** There are two points in the position. One is that Singh is not respected in the new bill. Correct. The oral hearing before the RIB does respect the Singh decision. The question of where the filter is being placed is that before you can get into the purview of the RIB, you are eliminated.

**Mr. Allmand:** Not everybody gets the full hearing.

**Mr. Cram:** That is right. The people who get in do get the full hearing, but the present filter proposed for eligibility in our opinion violates Singh because it does not provide for a hearing before any decision-maker. It doesn't allow you even to express your case.

The more important point, however, goes to our experience of the present act itself, the one we are now working under, which has a series of problems with it itself. That is what we took to the courts in the second court challenge, the one in 1989. That is the one about which the Supreme Court has said there may be areas...there is a justiciable case to be made, and they have admitted that. They just said we were the wrong people to make it; the claimants themselves should be able to bring them forward and they had standing before the courts to bring it forward.

What this new bill does is it eliminates any possibility for refugee claimants to get before the courts, because they are systematically eliminated in judicial review to the trial division, and then there is no appeal, unless the judge who has turned down the appeal says it is an issue of sufficient general importance.

That means the case law the Supreme Court was counting on will not get there. It cannot get there. In three years we have managed to have only one case get there. It is still pending, and the person who raised the issue presumably is dead; which is not the way for cases, it seems to us. We had hoped we would be able to go to court prior to having a victim who disappears, is tortured, or is dead. But that does not seem to be the case.

[Translation]

renseignements limités. Nous savons que le Haut-Commissariat a depuis eu le temps d'examiner le projet de loi et qu'il souhaite maintenant témoigner devant vous pour vous exposer ses préoccupations. Il est difficile d'ajouter foi à ce qui peut être dit hors contexte.

**M. Allmand:** J'en viens maintenant au point principal de votre mémoire. Si je comprends bien, ce que vous y dites, c'est que selon la Constitution du Canada, telle qu'elle a été interprétée dans l'affaire Singh, ceux qui demandent le statut de réfugié au Canada devraient avoir droit à une audience orale en bonne et due forme au second paliers. Vous dites qu'en dépit de l'arrêt Singh, la loi actuelle n'assure pas le plein accès à une telle audience en bonne et due forme parce qu'elle prévoit certains critères et que le projet de loi C-86 leur en imposera d'autres de sorte qu'ils ne jouiront pas d'un accès universel à une audience au second palier en bonne et due forme concernant leurs droits. C'est pourquoi vous dites que ce projet de loi est inconstitutionnel, tout comme la loi actuelle. Est-ce en gros votre position?

**M. Cram:** Nos préoccupations sont de deux ordres. Tout d'abord, la décision Singh n'a pas été respectée dans le nouveau projet de loi. L'audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne respecte pas cette décision. En raison des étapes à franchir, les demandeurs sont éliminés avant même d'arriver à la Commission.

**M. Allmand:** Tout le monde donc n'a pas droit à une audience au second palier.

**M. Cram:** C'est exact. Ceux qui entrent au pays y ont droit, mais les dispositions proposées en ce qui concerne la recevabilité vont à notre avis à l'encontre de l'arrêt Singh parce qu'elles ne prévoient pas une audience devant un décideur. Elles ne permettent pas aux intéressés d'exprimer leur point de vue.

Ce que nous avons surtout cherché à faire ressortir, cependant, ce sont les lacunes de la loi actuelle. C'est ce qui nous a poussés à la contester pour la deuxième fois devant les tribunaux, en 1989. C'est au sujet de cette loi que la Cour suprême du Canada a admis qu'il pouvait y avoir des contestations. Elle s'est contentée de dire que nous n'étions pas qualifiés pour le faire, que les demandeurs eux-mêmes devraient tenter des poursuites et que ce sont eux qui ont qualité pour agir devant les tribunaux.

Ce nouveau projet de loi élimine toute possibilité pour les demandeurs du statut de réfugié de contester la Loi devant les tribunaux parce qu'ils sont systématiquement éliminés du recours judiciaire à la Division de première instance et qu'aucun appel n'est autorisé à moins que le juge qui a refusé l'appel dise que c'est une question d'une importance générale suffisante.

Cela veut donc dire que la jurisprudence sur laquelle comptait la Cour suprême ne se matérialisera pas. C'est impossible. En trois ans, nous n'avons réussi à porter qu'une seule affaire devant elle. Une décision n'a pas encore été rendue et la personne qui a soulevé la question est vraisemblablement décédée, ce qui n'est pas, à notre avis, la façon dont les choses devraient fonctionner. Nous avons espéré être capables d'obtenir une décision des tribunaux avant qu'une victime ne disparaisse, ne soit torturée ou ne meure. Nous n'avons de toute évidence pas réussi.

## [Texte]

**Mr. Allmand:** One final point on the same issue. This bill, C-86, while getting rid of the first-stage hearing, provides that the senior immigration officer, the SIO, can determine eligibility on five grounds, one being security and criminality, whether you are recognized in another country, and so on.

• 1035

When I asked the government officials on Tuesday about this and if there would be due process when the SIO was making those decisions, the answer was that this was not a hearing, therefore there was no reason for due process. It was an administrative matter.

I attempted to argue that this was a quasi-judicial function because in fact the refugee could lose his access to the board as a result of this decision by the SIO. I asked if there could not be some communication by way of a lawyer or some way to be heard because I felt there was interpretation on those five grounds.

Yesterday Amnesty International took the same position. It felt that many of those five grounds were open to interpretation and they weren't clear-cut, just looking at the facts and figures. Even the recognition by another country is open sometimes to discussion and interpretation.

I want to ask what is your position on that? Do you think that the SIO's decision based on any of these five grounds is a quasi-judicial one which should require due process and the right of the refugee applicant to have a lawyer and to be heard? Or, as some witnesses have suggested, should all these matters be referred to one hearing before the IRB which means that anything that would affect the case of the applicant should be before the board and nothing should be left to the SIO?

**Mr. Cram:** One, that's why we say we believe this—whatever it is—that happens before the SIO is a violation of Singh, a denial of rights already agreed to by the Supreme Court. That it is a serious matter because in practice the refugee in question or the refugee claimant in question who has already been determined to have rights under section 7 when it's a matter of serious gravity is being violated. We have no question that it is being violated.

What concerns us is that there is now, by this law, no way to test whether in fact rights are being violated because that is an unchallengeable decision. The person is on the plane probably within 24 hours, or maybe 48, depending on whether there are flights available. He is not entitled to counsel. He is not entitled to appeal. It is an unchallengeable decision and we believe that is unconstitutional.

## [Traduction]

**M. Allmand:** J'ai une dernière question sur le même sujet. Le projet de loi C-86, même s'il élimine le premier palier d'audience, prévoit que l'agent d'immigration principal peut déterminer si une demande est recevable ou non en se fondant sur cinq facteurs, à savoir la sécurité et la criminalité, le fait d'être reconnu comme réfugié par un autre pays, et ainsi de suite.

Lorsque j'ai interrogé les représentants du gouvernement à ce sujet, mardi, et que je leur ai demandé s'il y aurait une application régulière de la loi advenant pareille décision de la part de l'agent principal, ils m'ont répondu qu'il ne s'agissait pas d'une audience et qu'il ne pouvait donc pas être question d'une application régulière de la loi. Il s'agit selon eux d'une question administrative.

J'ai essayé de soutenir que c'est une fonction quasi judiciaire parce que le réfugié pourrait en fait se voir refuser l'accès à la Commission par suite d'une telle décision de la part de l'agent principal. Je leur ai demandé s'il ne pourrait pas y avoir une forme quelconque de communication par la voie d'un avocat ou une manière quelconque de se faire entendre parce que la décision peut être fondée sur cinq facteurs.

Hier, Amnistie internationale a adopté la même position. Cette association a maintenu que ces cinq facteurs peuvent dans bien des cas prêter à interprétation, que tout n'est pas noir et blanc et qu'il ne s'agit pas d'un pur examen de faits et de chiffres. Même la reconnaissance par un autre pays peut parfois prêter à discussion et à interprétation.

Quelles sont vos vues là-dessus? Pensez-vous que la décision de l'agent principal en fonction de l'un quelconque de ces cinq facteurs est de nature quasi judiciaire, qu'il devrait y avoir application régulière de la loi et que le demandeur du statut de réfugié devrait avoir le droit d'avoir un avocat et d'être entendu? Là encore, comme certains témoins l'ont donné à entendre, toutes ces questions devraient-elles faire l'objet d'une seule audience devant la Commission, ce qui veut dire que tout ce qui pourrait influencer sur la demande de l'intéressé devrait être porté à l'attention de la Commission et que rien ne devrait être laissé à la discrétion de l'agent principal?

**M. Cram:** C'est la raison pour laquelle nous disons que ce qui se passe devant l'agent principal va à l'encontre de la décision Singh, consiste en un déni des droits déjà reconnus par la Cour suprême. C'est une question grave parce que dans la pratique, le réfugié en question ou le demandeur du statut de réfugié en question dont on a déjà déterminé qu'il jouissait de droits en vertu de l'article 7 lorsqu'il s'agit d'une question grave, doit y renoncer. Il ne fait aucun doute pour nous qu'il y a une violation des droits.

Ce qui nous inquiète, c'est qu'il n'existe actuellement, en vertu de cette loi, aucun moyen de vérifier s'il y a effectivement violation des droits parce qu'il s'agit d'une décision incontestable. L'intéressé peut se retrouver à bord d'un avion dans les 24 heures ou peut-être dans les 48 heures, selon la fréquence des vols. Il n'a pas droit à un avocat. Il lui est interdit de porter cette décision en appel. C'est une décision incontestable et nous croyons qu'elle est inconstitutionnelle.



[Text]

We, however, have been denied the right to raise that question. So has the person. This is why we feel most strongly that Parliament, where the only authority seems to still rest, should refer this for a constitutional reading, before you lose it as well by passing it.

It is probably one of the most serious constitutional issues that this Parliament has ever faced by the direct derogation of rights. That's why we give you the quote from the Supreme Court in the decision by Justice Gonthier that says, and let me just quote it again:

In our legal and political system, judicial review of administrative action by the courts of law are the principles under which our legal system functions.

And it's being lost.

**Mr. Allmand:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Heap, eight minutes please.

**Mr. Heap:** Thank you, Mr. Chairman. Thank you, colleagues, for coming as witnesses.

**Mr. Allmand:** He's the only one who could say that.

**Mr. Heap:** Not necessarily. It's your choice.

The question of standing, as you said, has been the sticking point. You pointed out that one person the court decision might have given standing to is, by reason of the government's action initially, unable to follow up his case. It seems that the government has the means and is increasing the means to deport its mistakes.

Today the news is that a U.S. Court of Appeal somewhere has reversed the lower court and said the President doesn't have the right to interdict the Haitians on the high seas. I suppose that will proceed at a slow pace through the higher regions of the American judicial system. I am sure the President won't leave that to stand while he is running for election if he can possibly have it reversed.

• 1040

I have not been able to find out whether there was any question of standing raised in the United States. I don't know what their legal principles are about standing, but it seems to me that you proposed two changes of circumstances. One is that it has been demonstrated partly with the government's participation that no refugee has a credible opportunity to test this case in the Canadian courts. The other is that there is an even greater violation—I think that's what you said—of the Singh decision now than there was before, so your original complaint is intensified, at least in your judgment. The court's ground for rejecting you seems to have been called into question by whatever has happened to Mr. Deghani to make him unavailable to follow his own life-and-death case.

[Translation]

On nous a refusé le droit de soulever cette question. Les intéressés ne peuvent pas la soulever eux non plus. C'est pourquoi nous croyons fermement que le Parlement, qui est le seul à pouvoir encore le faire, devrait contester la validité constitutionnelle de ce projet de loi tant qu'il peut encore le faire, puisqu'il n'a pas encore été adopté.

Il s'agit probablement de l'une des questions constitutionnelles les plus importantes auxquelles le Parlement a jamais eu à faire face en ce qui concerne la dérogation directe en matière de droits. C'est pourquoi nous vous avons cité un extrait de la décision de la Cour suprême rendue par le juge Gauthier, et permettez-moi de vous le citer à nouveau:

C'est sur ces principes que se fonde, dans notre système juridique et politique, l'examen judiciaire de l'action administrative par les cours de justice.

Et on est en train de l'oublier.

**M. Allmand:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Heap, pas plus de huit minutes s'il vous plaît.

**M. Heap:** Merci, monsieur le président. Merci, chers collègues, d'avoir bien voulu être nos témoins.

**M. Allmand:** Il est bien le seul à pouvoir dire cela.

**M. Heap:** Pas nécessairement. C'est votre choix.

La question de la qualité pour agir, comme vous l'avez dit, est celle qui fait obstacle. Vous avez souligné le fait qu'une personne à qui une décision de la cour aurait donné qualité pour agir est incapable, en raison des mesures prises initialement par le gouvernement, de défendre sa cause. Il me semble que le gouvernement dispose de moyens et accroît les moyens qu'il a à sa disposition pour déporter ses erreurs.

Aux dernières nouvelles, une Cour d'appel des États-Unis aurait renversé une décision de la cour inférieure et dit que le président n'a pas le droit d'interdire les Haïtiens en haute mer. Je suppose que les choses progresseront lentement dans les hautes sphères de l'appareil judiciaire américain. Je suis persuadé que le président ne se laissera pas mettre des bâtons dans les roues en pleine période électorale s'il peut obtenir que cette décision soit renversée.

Je ne suis pas arrivé à savoir si la question de la qualité pour agir avait été soulevée aux États-Unis. Je ne sais pas ce qu'il en est des principes juridiques qui y sont appliqués, mais il me semble que vous avez avancé deux changements de circonstances. Le premier a trait au fait qu'il a été prouvé en partie avec la participation du gouvernement qu'il n'est donné à aucun réfugié une possibilité vraisemblable de porter la cause devant les tribunaux canadiens. L'autre a trait au fait que la loi proposée—si je vous ai bien compris—va encore plus à l'encontre de la décision Singh que l'ancienne, ce qui ajoute du poids, du moins à vos yeux, à votre contestation initiale. Les motifs qu'avait la Cour de vous débouter semblent avoir été remis en question par ce qui est arrivé à M. Deghani de sorte qu'il lui a été impossible de faire valoir que c'était pour lui une question de vie ou de mort.

[Texte]

While we are considering, as I am sure we will, your request that Parliament take it up, there may be the argument that the churches should go back and have another try and maybe three years from now you would be successful, three years and some deportations later you would be successful. The courts this time might say yes, you have standing. Then you would in due course proceed with the merits of the case perhaps for five years from now.

Have you any advice as to whether your complaint that no interest group can possibly take this case up is still an air-tight complaint? You have said there is nobody who can now deal with this except Parliament—that is, to have the case referred to the Federal Court.

**Mr. Cram:** Supreme Court.

**Mr. Heap:** To the Supreme Court, I'm sorry. Is it absolutely certain that changed circumstances have not given a new quality of opening to interest groups such as they classify the Council of Churches?

**Mr. Cram:** At the moment it is precluded.

**Mr. Heap:** In what sense?

**Mr. Cram:** That we have just had the judgment. The judgment was made this year that we do not have it. It was made on the basis of the current law, and there is no basis on which the Council of Churches can go back to the court at this point—none.

**Mr. Heap:** If you try to do it they would just say go away, we won't even take your paper. Right?

**Mr. Cram:** Yes.

**Ms Thomas:** Only individual refugees can now do that.

Our concern is that this current bill further limits their opportunity to make it even less likely that a case would get before the Supreme Court.

**Mr. Heap:** Are there any other cases that you know of besides Deghani that have been initiated that might proceed under the old law without the added limitations of the new law?

**Mr. Cram:** The present law says that any cases that are in process are referred back to the lower court. That is one of the retroactive clauses in this bill, which says—

**Mr. Heap:** You mean this bill.

**Mr. Cram:** The proposed law, the new bill, says that when it comes into effect, any case that is pending gets referred back. It does not get referred on. So any action that is presently under way will be eliminated by the retroactive provisions of this current law.

The door is being closed to any form of appeal by anybody at any place. That is the erosion of the rule of law in this country, and Parliament is doing this.

**Mr. Heap:** Are you saying that by doing this these decisions have not only taken away the right of appeal by or on behalf of a person who came to claim refugee status in Canada, are you saying that it in some way affects the rights of people who were born in Canada or are already permanent residents in Canada?

[Traduction]

Nous examinerons, du moins j'en suis persuadé, la demande que vous avez présentée au Parlement de prendre la situation en mains, mais il reste que les Églises pourraient une fois de plus chercher à intervenir devant les tribunaux. Vous réussirez peut-être, dans trois ans, malgré un certain nombre de déportations, à obtenir gain de cause. Les tribunaux décideront peut-être cette fois-ci que vous avez qualité pour agir. En temps et lieu, dans cinq ans peut-être, tout pourrait aller comme sur des roulettes.

Croyez-vous toujours avoir raison de dire qu'aucun groupe d'intérêt ne pourra arriver à faire bouger les tribunaux? Vous avez dit que le Parlement était le seul à pouvoir arriver à le faire—c'est-à-dire à soumettre la question à la Cour fédérale.

**M. Cram:** À la Cour suprême.

**M. Heap:** À la Cour suprême, pardon. Êtes-vous absolument certains que les changements de circonstances intervenus n'autoriseraient pas un groupe d'intérêt comme le Conseil des Églises à faire une nouvelle tentative?

**M. Cram:** Pas pour le moment.

**M. Heap:** Pourquoi dites-vous cela?

**M. Cram:** Parce que la décision vient tout juste d'être rendue. Il a été décrété cette année que nous n'avons pas qualité pour agir. La décision a été prise en fonction de la loi actuelle, et rien n'autorise le Conseil des Églises à revenir devant la Cour à cette étape-ci... absolument rien.

**M. Heap:** Si vous cherchez à le faire, elle vous dira tout simplement que votre demande n'est pas recevable. C'est cela?

**M. Cram:** Oui.

**Mme Thomas:** Seuls des particuliers qui revendiquent le statut de réfugié peuvent le faire actuellement.

Ce qui nous inquiète, c'est que ce projet de loi réduira encore davantage les chances qu'une telle affaire se rende jusqu'à la Cour suprême.

**M. Heap:** Savez-vous si d'autres causes, à part celle de M. Deghani, seront jugées conformément à l'ancienne loi sans que n'interviennent les restrictions additionnelles prévues par la nouvelle?

**M. Cram:** La loi actuelle dit que toute affaire en cours devra être renvoyée à la cour inférieure. C'est l'une des dispositions rétroactives de ce projet de loi qui dit... .

**M. Heap:** Vous voulez dire ce projet de loi.

**M. Cram:** La loi proposée, le nouveau projet de loi, dit que lorsque la loi entrera en vigueur, toute affaire en cours sera renvoyée à une instance inférieure. Elle ne sera pas portée devant une instance supérieure. Donc, toute affaire en cours sera éliminée en vertu des dispositions rétroactives de la loi actuelle.

Et personne ne pourra plus interjeter appel. C'est la règle de droit qui en prend un coup dans ce pays, et c'est le Parlement le responsable.

**M. Heap:** Voulez-vous dire qu'en raison de ces décisions, non seulement les personnes qui seraient venues au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié, mais aussi celles qui seraient nées au Canada ou qui seraient déjà des résidents permanents se verraient refuser le droit d'appel, ou qu'un appel ne pourrait pas être interjeté en leur nom?



[Text]

**Mr. Cram:** I think it is very clear that this is the thin edge of the wedge, if you like. If you take away the rights that are provided for in the Constitution by making it impossible to test the Constitution in this case, and that this can go unchallenged or unreviewed by the courts because the courts are being denied jurisdiction, we have begun a process, as the Supreme Court says, that is the very fundamental basis of our legal system. Once we have done it for one, what will the next bill come forward with?

• 1045

**Mr. Heap:** Do you relate this to the decision of the government to cancel the funding for the Court Challenges Program?

**Mr. Cram:** That certainly becomes one more obstacle to anybody challenging any other law.

**The Chairman:** Mr. Friesen.

**Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Can you tell me how many refugees the churches sponsored last year?

**Mr. Cram:** I would not be able to tell you how many the individual churches have sponsored, but it is substantial.

**Mr. Friesen:** I know. Is it 2,000, 3,000, 4,000, 5,000 or 6,000?

**Mr. Cram:** It is in the thousands, but I would not want to say where.

**Mr. Friesen:** Is it 6,000, do you think?

**Ms Thomas:** It is in the thousands.

**Mr. Friesen:** I am trying to get into what entails sponsoring as far as the churches are concerned, because you are coming as a group dealing with refugees.

You say on page one that where refugees arrive it is often the churches that are on the front lines of the reception programs. Can you describe the role which you perform when you are on the front lines of the reception programs?

**Ms Thomas:** Our individual members as congregations within the denominations in many cases have taken on the financial and time burden of supporting refugees who otherwise could not come into this country.

Our presentation this morning has been focused on the role that we as a council of churches have taken. We are hoping that if the churches can speak as individuals they could give you a more detailed and accurate response to that question.

**Mr. Friesen:** When you speak of the front lines of the reception programs I take it you are talking about when refugees or refugee claimants arrive at the border or arrives at an airport representatives from the churches are there to see them through the initial stages of the process.

**Ms Thomas:** I can give you several specific examples. It is well known now that if refugees come to any of the border points between Ontario and the United States and ask for Mamma Nancy, the refugee officers will give them her address in Toronto and sometimes give cash for bus fare to go there. They know who they are asking for.

[Translation]

**M. Cram:** Tout dépend. Si vous supprimez les droits prévus par la Constitution en faisant en sorte qu'il soit impossible de la mettre à l'épreuve dans ce cas-ci, et s'il n'y a aucune contestation ou que les tribunaux n'effectuent aucune révision judiciaire parce qu'ils n'auraient pas la compétence voulue, nous empruntons une voie qui remet en question les fondements mêmes de notre système juridique, comme le dit la Cour suprême. Si une mesure pareille était adoptée, à quoi pourrait-on s'attendre du prochain projet de loi?

**M. Heap:** Croyez-vous que cela ait quoi que ce soit à voir avec la décision du gouvernement de ne plus financer le Programme de contestations judiciaires?

**M. Cram:** Ce sera sûrement un obstacle de plus pour quiconque voudra contester toute autre loi.

**Le président:** Monsieur Friesen.

**M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Pourriez-vous me dire combien de réfugiés les Églises ont parrainés l'an dernier?

**M. Cram:** Je ne pourrais pas vous dire combien au juste de réfugiés chacune des Églises a parrainés, mais leur nombre est assez élevé.

**M. Friesen:** Je sais. Serait-il de l'ordre de 2 000, 3 000, 4 000, 5 000 ou 6 000?

**M. Cram:** Je dirais qu'il se situe dans les milliers, mais je n'oserais pas vous dire où exactement.

**M. Friesen:** Serait-il de 6 000, d'après vous?

**Mme Thomas:** Je dirais plusieurs milliers.

**M. Friesen:** Je voudrais me faire une idée du parrainage en ce qui concerne les Églises, parce que vous êtes ici en tant que groupe s'occupant de réfugiés.

Vous dites à la première page de votre mémoire que lorsque les réfugiés arrivent au Canada, ce sont souvent les Églises qui les accueillent. Pourriez-vous nous décrire le rôle que vous jouez en tant que responsable des programmes d'accueil?

**Mme Thomas:** Bien souvent, nos divers membres qui sont des congrégations de diverses dénominations viennent en aide, en leur accordant du temps et de l'argent, à des réfugiés qui autrement ne pourraient pas entrer dans ce pays.

Notre exposé de ce matin porte essentiellement sur le rôle que nous assumons à titre de conseil des Églises. Si les diverses Églises pouvaient vous rencontrer individuellement, elles pourraient vous donner une réponse plus détaillée et plus exacte à cette question.

**M. Friesen:** Lorsque vous dites être les premiers à accueillir les réfugiés, vous voulez dire que lorsque des réfugiés ou des demandeurs du statut de réfugié se présentent à la frontière ou arrivent dans un aéroport, des représentants des Églises sont là pour les aider à franchir les étapes initiales du processus.

**Mme Thomas:** Je peux vous donner plusieurs exemples précis. Bien des gens savent déjà que si des réfugiés se présentent à un point frontalier quelconque entre l'Ontario et les États-Unis et demandent Mamma Nancy, les responsables des réfugiés leur donneront son adresse à Toronto et parfois même de l'argent pour s'y rendre en autobus. Ils savent de qui il s'agit.

[Texte]

People are coming to the borders knowing that there are individuals within the denominations who will support them and who will literally fight for them to keep them in the country, and who will visit them in jails when no one else knows they are there.

**Mr. Friesen:** For how long?

**Ms Thomas:** Until the process is completed, until they get either full recognition or, unfortunately as seems to be increasingly the case, they are prevented from staying within the country.

**Mr. Friesen:** Does this entail seeing them through the legal process? Does it entail finding them jobs?

**Ms Thomas:** Absolutely.

**Mr. Friesen:** Does it entail helping them to apply for welfare?

**Ms Thomas:** At its best in a planned situation the full sponsorship situation is followed through, but there are emergency situations as well when, wherever possible, the churches do try to help refugees to get into a position in which they can be formally sponsored.

**Mr. Friesen:** Do the churches have budgets they use to support a refugee family so that they don't depend on welfare?

**Ms Thomas:** I can give you an example from my own congregation here in Ottawa, which is a group of 50 people. Since 1973 we have sponsored over 28 refugees. One year we had 11 refugees we sponsored, from Iran, Iraq, and several countries in Central America. That year, out of I think 28 families we raised over \$70,000 for these 11 refugees.

**Mr. Friesen:** That is good.

**Ms Thomas:** We are continuing to give that sort of support. I know there are many other individual congregations doing that, but the individual congregations do not have the voice and the expertise to come before a committee like this.

• 1050

**Mr. Friesen:** No, I understand that. I am just wondering about the degree to which, when you speak of support for the refugee families, the churches themselves are supporting them. Or are they asking the community to do it, outside of the church community?

**Ms Thomas:** On the whole the churches are supporting them.

**Mr. Friesen:** Mr. Cram, you made a statement, and I wrote it down: "eliminates all constitutional guarantees". That is heavy-duty stuff. On the one hand, you quote with approval Mr. Justice Gonthier that the courts have a supervisory role in the outcome of government body decisions. On the other hand, you complain the court does not allow you to be an intervener, almost as though that is a miscarriage of justice. I do not know how you can quote with approval that the courts are the ones who do it, but if you cannot intervene there is something wrong.

[Traduction]

Les gens qui se présentent à nos frontières savent qu'il y a à l'intérieur de chaque dénomination des particuliers qui sont prêts à les aider et qui se battent pour qu'ils demeurent au Canada, et qui leur rendront visite en prison lorsque personne d'autre ne sait qu'ils y sont.

**M. Friesen:** Pendant combien de temps?

**Mme Thomas:** Tant que le processus sera en cours, jusqu'à ce qu'ils aient obtenu le plein statut de réfugié ou, comme cela semble être malheureusement de plus en plus le cas, jusqu'à ce qu'ils aient été déportés.

**M. Friesen:** Cela suppose-t-il une aide tout au long du processus juridique? Les aide-t-on à trouver des emplois?

**Mme Thomas:** Absolument.

**M. Friesen:** Est-ce qu'on les aide aussi à obtenir l'assistance sociale?

**Mme Thomas:** Idéalement, le parrainage va jusqu'au bout, mais il y a des situations d'urgence et, dans la mesure du possible, les Églises essaient d'aider les réfugiés à obtenir d'être parrainés officiellement.

**M. Friesen:** Les Églises ont-elles des budgets sur lesquels elles peuvent compter pour aider financièrement une famille de réfugiés pour qu'elle n'ait pas à dépendre de l'aide sociale?

**Mme Thomas:** Je peux vous citer l'exemple de ma propre congrégation, ici à Ottawa, qui regroupe 50 personnes. Depuis 1973, nous avons parrainé 28 réfugiés. Une année, nous avons parrainé 11 réfugiés de l'Iran, de l'Irak et de plusieurs pays de l'Amérique centrale. Cette année-là, 28 familles, je crois, ont réuni la somme de 70 000\$ pour ces 11 réfugiés.

**M. Friesen:** Bravo.

**Mme Thomas:** Nous continuons à leur offrir une telle aide. Je sais que de nombreuses autres congrégations font la même chose, mais elles n'ont pas individuellement le poids et l'expérience pour témoigner devant un comité comme le vôtre.

**M. Friesen:** Non, je comprends cela. Je me demande simplement dans quelle mesure, lorsque vous parlez d'un soutien aux familles de réfugiés, les Églises elles-mêmes les soutiennent. Ou se contentent-elles de demander à la collectivité en général de s'en charger?

**Mme Thomas:** D'une façon générale, les Églises leur apportent un soutien.

**M. Friesen:** Monsieur Cram, vous avez dit, et je vous cite: «Élimine toutes les garanties constitutionnelles.» Voilà une grave affirmation. D'un côté, vous approuvez le juge Gonthier lorsqu'il déclare que les tribunaux ont pour rôle de superviser les résultats des décisions gouvernementales. De l'autre, vous vous plaignez du fait que les tribunaux ne vous autorisent pas à intervenir, et vous en faites presque une erreur judiciaire. Je ne comprends pas comment vous pouvez approuver le fait que les tribunaux apportent ce soutien, mais qu'il y a quelque chose qui ne va pas, si vous ne pouvez pas intervenir vous-mêmes.



[Text]

**Mr. Cram:** What we are saying is the Supreme Court said we could intervene, but only in a case. The new law eliminates cases from getting to the Supreme Court. The initial stage of eligibility is unchallengeable in any form.

**Mr. Friesen:** Are you not misstating that?

**Mr. Cram:** I do not think so.

**Mr. Friesen:** Proposed section 49 says in any case where the person against whom the order was made... he or she has a right of appeal to the appeal division. It seems to me the refugee does have right of appeal. What you are saying is you cannot, on behalf of him, be an intervener.

**Mr. Cram:** No, if you look back at proposed section 46.01, the decision is not appealable in any court of law.

**Mr. Friesen:** You mean for a refugee?

**Mr. Cram:** The eligibility decision, which is the first decision, the fundamental one, is made without counsel and without right of appeal, period.

**Mr. Friesen:** Are you saying in the entire refugee process the refugee claimant has no appeal to the court at any level?

**Mr. Cram:** No.

**Mr. Friesen:** You are not saying that?

**Mr. Cram:** No, I am not saying that.

**Mr. Friesen:** All right. That is what I wanted to understand clearly.

You make it sound as though the refugee has no right of appeal at any time. I want you to be clear on what you are saying here. You are not saying no refugee claimant has a right of appeal. You are not saying that. There are appeal levels for them.

**Mr. Cram:** The individual claimant who comes into this country at the first level of his decision... the first decision taken is a totally, absolutely unappealable decision.

**Mr. Friesen:** On what criteria?

**Mr. Cram:** On the eligibility.

**Mr. Friesen:** No, criteria of eligibility is what I am asking about.

**Mr. Cram:** This particular one is proposed paragraph (b) in proposed section 46.01.

**Mr. Friesen:** But it is such things as whether you have been granted refugee status in another country.

**Mr. Cram:** That is nothing we have to quarrel about. It is nothing to appeal. You either have it or you do not have it.

**Mr. Friesen:** But those are the kinds of criteria.

**Mr. Cram:** No, the key ones are whether you have passed through another country and can be returned without being in danger. That is probably the one that will affect most claimants and is the one that most leads to the refugee being

[Translation]

**M. Cram:** Ce que nous voulons dire, c'est que la Cour suprême a dit que nous pourrions intervenir, mais dans un seul cas seulement. Avec la nouvelle loi, les cas ne parviendront plus devant la Cour suprême. L'étape initiale de recevabilité n'est pas contestable, sous quelque forme que ce soit.

**M. Friesen:** Ne faites-vous pas là erreur?

**M. Cram:** Je ne le pense pas.

**M. Friesen:** Aux termes de l'article 49 proposé, toute personne faisant l'objet d'une mesure de renvoi... a un droit d'appel devant la section d'appel. À mon avis, le réfugié jouit de ce droit. Vous voulez donc dire que vous ne pouvez pas intervenir en son nom.

**M. Cram:** Non, si vous vous reportez au paragraphe 46.01 proposé, il n'est pas possible de faire appel de la décision devant quelque tribunal que ce soit.

**M. Friesen:** Vous voulez dire, pour un réfugié?

**M. Cram:** La décision concernant la recevabilité, qui est la première décision à intervenir et qui est fondamentale, est prise sans participation d'un avocat et sans droit d'appel, un point c'est tout.

**M. Friesen:** Voulez-vous dire par là que dans tout ce processus, le demandeur du statut de réfugié ne peut pas faire appel devant un tribunal, à quelque niveau que ce soit?

**M. Cram:** Non.

**M. Friesen:** Ce n'est pas ce que vous voulez dire?

**M. Cram:** Non.

**M. Friesen:** Bien. C'est ce que je voulais comprendre clairement.

Vous donnez l'impression que le droit d'appel est totalement exclu pour le réfugié. Je veux être absolument certain de ce que vous dites. Vous ne dites pas qu'aucun demandeur du statut de réfugié n'a de droit d'appel. Ce n'est pas ce que vous dites. Ils peuvent faire appel à plusieurs niveaux.

**M. Cram:** Pour le demandeur qui arrive dans ce pays... tout appel de la décision au premier palier est totalement exclu.

**M. Friesen:** En vertu de quels critères?

**M. Cram:** Celui de la recevabilité.

**M. Friesen:** Non, ce que je veux savoir, c'est quels sont les critères de recevabilité.

**M. Cram:** Il s'agit de celui de l'alinéa b) proposé au projet du paragraphe 46.01.

**M. Friesen:** Mais il y a aussi la question du statut de réfugié obtenu dans un autre pays.

**M. Cram:** Il n'y a là rien à contester, rien qui justifie un appel. C'est quelque chose que l'on a ou que l'on n'a pas.

**M. Friesen:** Mais c'est là le genre de critères.

**M. Cram:** Non, le critère clé est de savoir si vous êtes passé par un autre pays et si vous pouvez y être renvoyé sans danger. C'est probablement celui qui touche la plupart des demandeurs et qui risque le plus de placer le réfugié dans

[Texte]

in danger. If he already has status in another country as the reason for it, then presumably that is not a question in which we are particularly worried about him going back to torture, death, etc., unless he is attempting to make a claim from the country in which he has already been given protection.

**Mr. Friesen:** I would like to pursue that, because I think we could have some fun with it. But I want to be very clear, so nobody is under any misapprehension. The only level you are complaining about is the first level.

**Mr. Cram:** No, we are complaining about the other levels. It gets increasingly difficult to get higher than the Federal Court of Appeal—

**Mr. Friesen:** But is that not so for every judicial process?

**Mr. Cram:** It is virtually impossible to get there now.

**Mr. Friesen:** I am not a lawyer—I am pure—but it seems to me the appeal process has safeguards built into it so it is not. . . For example, you have to have new evidence. Are those not some of the criteria?

**Mr. Cram:** New evidence does not get you an appeal.

• 1055

**Mr. Friesen:** I'm saying in the general appeal process in the court system. I'm asking my lawyer friends here.

**Mr. Cram:** For a refugee new evidence does not get you an appeal.

**The Chairman:** Mr. Friesen, maybe Mr. Matas will straighten it out, because he's a very experienced lawyer. He is to appear later on.

I think under 46.01 if a person comes before the SIO and claims that he's not a convention refugee and the SIO says yes you are, that difference of view is justiciable.

**Mr. Cram:** I believe not.

**The Chairman:** I don't see anything in the act—

**Mr. Cram:** If the SIO says you're a convention refugee—

**The Chairman:** We'll ask Mr. Matas, because he'll know the answer to that. He's had many years of experience, but I think that matter is justiciable.

**Mr. Cram:** The SIO is not going to declare him a refugee in any case.

**Mr. Friesen:** I just hope that Mr. Matas isn't going to charge a fee.

**The Chairman:** I think you're wrong on that, with great respect. But we'll find out for sure.

**Mr. Cram:** Okay.

**Mr. Friesen:** Mr. Cram, what did you say about the immigration officer, the SIO? You made a reference that the SIO—

[Traduction]

une situation dangereuse. S'il a déjà le statut de réfugié dans un autre pays, il n'y a guère de raison qu'il risque de s'y faire torturer ou tuer s'il y retourne, à moins qu'il n'essaie de présenter une demande depuis le pays d'où on lui a déjà accordé une protection.

**M. Friesen:** Je voudrais poursuivre la discussion sur ce point car je crois que cela risque d'être amusant. Mais je veux éviter toute ambiguïté. Le premier palier est donc le seul dont vous plaiguez.

**M. Cram:** Non, nous nous plaignons également des autres. Il devient de plus en plus difficile d'aller au-delà de la Cour fédérale d'appel. . .

**M. Friesen:** Mais n'est-ce pas le cas de tous les processus judiciaires?

**M. Cram:** Il est pratiquement impossible maintenant d'arriver jusque-là.

**M. Friesen:** Je ne suis pas avocat—ma pureté est assurée sur ce point—mais il me semble que le processus d'appel comporte des garanties afin qu'il ne soit pas. . . Par exemple, il faut que vous ayez de nouvelles preuves à fournir. Cela ne fait-il pas partie des critères?

**M. Cram:** L'apport de nouvelles preuves ne vous permet pas d'interjeter appel.

**M. Friesen:** Je parle là du processus général d'appel dans le système judiciaire. Ma question s'adresse à mes amis avocats.

**M. Cram:** Pour un réfugié, l'apport de preuves nouvelles ne lui garantit pas un appel.

**Le président:** Monsieur Friesen, peut-être M. Matas pourra-t-il régler cette question, car c'est un avocat qui a beaucoup d'expérience. Il doit comparaître tout à l'heure.

Je crois qu'en vertu du paragraphe 46.01, lorsque l'intéressé comparaît devant l'AIP et déclare qu'il n'est pas réfugié au sens de la Convention et que l'agent principal déclare qu'il l'est, la différence d'opinion est justiciable.

**M. Cram:** Je ne le crois pas.

**Le président:** Je ne vois rien dans la loi. . .

**M. Cram:** Si l'AIP dit que vous êtes réfugié au sens de la Convention. . .

**Le président:** Nous poserons la question à M. Matas car il a la réponse à cela. Il a des années d'expérience derrière lui, mais je crois qu'il s'agit là d'une question justiciable.

**M. Cram:** De toute façon, l'agent principal ne le considérera pas comme un réfugié.

**M. Friesen:** J'espère bien que M. Matas ne va pas nous présenter une facture d'honoraires.

**Le président:** Si vous me le permettez, je crois que vous vous trompez. Mais nous allons nous en assurer.

**M. Cram:** Bien.

**M. Friesen:** Monsieur Cram, qu'avez-vous dit à propos de l'agent d'immigration principal? Vous avez dit qu'il. . .



[Text]

**Mr. Cram:** I said the SIO does not declare anyone a refugee at any time because he is required to refer matters for determination to the IRB. Therefore the SIO is unlikely to make a determination of a refugee, for anybody being a refugee. That's what I was saying.

**The Chairman:** If he's of the view that a person has been recognized as a convention refugee by a country, if that person doesn't agree with it I'm just saying I think that point can be justiciable and therefore there is access to the courts, contrary to what you've said.

**Mr. Cram:** He's not allowed to have a lawyer at that point.

**The Chairman:** But he can always hire a lawyer.

**Mr. Cram:** No, he's not allowed to even have a lawyer in that hearing. That is precisely the issue.

**The Chairman:** You say it's not justiciable. I'm of the view that it is, and we'll find out.

**Mr. Cram:** But that is the question that is presently before the Supreme Court. The Deghani case precisely is about the right to have counsel present at this point in the process. That is what has already been refused and why it is now before the Supreme Court.

**The Chairman:** That's a different point from what we're talking about.

**Mr. Cram:** But you're talking about the SIO. At the SIO level you do not have the right to counsel.

**The Chairman:** Yes, but I'm saying if a decision is taken by the SIO with which the person disagrees, that person has the right to engage the services of a lawyer and take that point to court.

**Mr. Cram:** With due respect, I believe he'll be on the plane before he has a chance to do that.

**The Chairman:** We'll find out. In any event, I regret that I must interrupt. Thank you very much for coming. These briefs are always very stimulating and it's a great academic exercise, as well as dealing with people, human beings at the other end, which is really the ultimate thing we want to be faced with.

Colleagues, I'll suspend this sitting until 12 noon, at which time we'll reconvene and hear from the Canadian Council for Refugees.

• 1058

• 1204

**The Chairman:** We are reconvening. We are privileged to have now the Canadian Council for Refugees, President David Matas. Mr. Matas, would you kindly introduce your colleagues, make your presentation, and then we will go to questions.

[Translation]

**M. Cram:** J'ai dit qu'il n'appartient pas à l'agent d'immigration principal de donner le statut de réfugié à qui que ce soit car il est tenu de soumettre le dossier à la CISR. Il est donc peu probable que cet agent décide du statut de l'intéressé. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le président:** S'il estime que l'intéressé a été reconnu comme réfugié au sens de la Convention par un autre pays, et si cette personne n'est pas d'accord avec lui, c'est un point qui peut être justiciable, ce qui implique l'accès aux tribunaux, contrairement à ce que vous avez dit.

**M. Cram:** À ce stade, il n'a pas le droit d'avoir d'avocat.

**Le président:** Mais il peut toujours en engager un.

**M. Cram:** Non, il n'a même pas le droit d'en avoir un présent à cette audience. C'est précisément là la question.

**Le président:** Vous dites que ce n'est pas justiciable. Je crois au contraire que ce l'est, et nous allons nous en assurer.

**M. Cram:** Mais il s'agit précisément là de la question qu'étudie actuellement la Cour suprême. Le cas Deghani porte précisément sur le droit d'être accompagné d'un avocat à ce stade du processus. Ce droit a déjà été refusé et c'est la raison pour laquelle l'affaire a été portée devant la Cour suprême.

**Le président:** Ce n'est pas de cela que nous parlons.

**M. Cram:** Mais vous parlez de l'agent principal. Lors de la comparution devant celui-ci, l'intéressé n'a pas droit à un avocat.

**Le président:** Oui, mais ce que je veux dire, c'est que si l'agent principal prend une décision avec laquelle l'intéressé n'est pas d'accord, celui-ci a le droit de s'assurer les services d'un avocat et d'aller en cour.

**M. Cram:** Sauf le respect que je vous dois, je crois qu'il sera dans l'avion de retour avant d'avoir pu le faire.

**Le président:** Nous verrons. Quoi qu'il en soit, je regrette de devoir vous interrompre. Je vous remercie vivement d'être venus. Ces mémoires sont toujours très intéressants; c'est un exercice intellectuel passionnant, sans compter que ce qui est encore plus important, c'est que ce qui est en cause, ce sont des êtres humains.

Mes chers collègues, je vais interrompre la séance jusqu'à midi, nous la reprendrons alors pour entendre les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés.

**Le président:** Nous reprenons la séance. Nous allons avoir le plaisir d'entendre M. David Matas, président du Conseil canadien pour les réfugiés. Monsieur Matas, voulez-vous avoir l'obligeance de présenter vos collègues et de faire votre exposé; nous passerons ensuite aux questions.

[Texte]

**Mr. David Matas (President, Canadian Council for Refugees):** With me is Rivka Augenfeld, who is the co-chair of the working group on refugee protection for the Canadian Council for Refugees, and Michael Baffoe, who is a member of the executive of the Canadian Council for Refugees. He is a refugee from Ghana who was accepted at credible basis under the backlog and has been processed for landing in Canada.

The Canadian Council for Refugees is an umbrella organization. There are about 130 different other organizations in Canada that are concerned with refugees, both sponsorship protection and settlement. Many of the other organizations that you have heard or will hear are members of the Canadian Council for Refugees.

• 1205

We have prepared a brief that has a number of very specific criticisms of elements of the bill that deal with refugees. We have one overall comment we would like to make, that the bill itself really does not approach the refugee issue from the angle of refugee protection. It approaches it rather from the angle of immigration management, which was the title of the explanatory material that the government filed, instead of managing immigration. We believe this immigration approach causes a lot of the particular problems we see and comment on in our presentation.

Really, immigration management and refugee protection are two different things and require two different approaches. Immigrants are people who are coming to Canada to settle permanently. Refugees are people who are forced to flee a situation of danger, often on a moment's notice. Management suggests that Canada is choosing its immigrants in a planned way. Yet refugees in fact in law and by the terms of Canada's international obligations are self-selected.

Managing immigration really means, in a refugee protection context, denying protection to people who otherwise might be allowed and entitled to come as refugees. That is indeed the effect of many of the provisions in the bill. They make it more difficult for refugees to seek protection or even to arrive to Canada to make a claim for protection.

In the actual refugee determination procedure now, the department of immigration acts as an adversary, a credible basis, if it is not the part to concede. The department takes a closing stance, cross-examines, makes representations, calls witnesses. That is appropriate, and we have no problem with that. But it is inappropriate for someone who is an adversary in the refugee determination process to design the refugee determination process. That is in fact what has happened with this bill.

[Traduction]

**M. David Matas (président, Conseil canadien pour les réfugiés):** Je suis accompagné de Rivka Augenfeld, coprésidente du groupe de travail sur la protection des réfugiés au Conseil canadien pour les réfugiés, et de Michael Baffoe, membre exécutif du Conseil canadien pour les réfugiés. Il est lui-même un réfugié du Ghana qui a été accepté conformément au critère du minimum de fondement, dans le cadre de l'arriéré, et a été autorisé à entrer au Canada.

Le Conseil canadien pour les réfugiés est un organisme cadre. Au Canada, il y a environ 130 organisations qui parrainent des réfugiés et les aident à s'établir. De nombreux organismes que vous avez déjà entendus ou que vous recevrez dans un avenir plus ou moins rapproché sont membres du Conseil canadien pour les réfugiés.

Nous avons préparé un mémoire qui renferme un certain nombre de critiques très précises d'éléments du projet de loi qui traitent des réfugiés. D'une manière générale, nous pensons que le projet de loi n'aborde pas la question des réfugiés sous la perspective de leur protection. Il est plutôt axé sur la gestion de l'immigration, que reflète d'ailleurs le titre du document explicatif qu'a publié le gouvernement. Nous croyons que c'est précisément cette approche de l'immigration qui provoque un grand nombre des problèmes que soulève le projet de loi et sur lesquels nous faisons des observations dans le document que nous vous avons remis.

La gestion de l'immigration et la protection des réfugiés sont deux choses complètement différentes, qui exigent des approches bien distinctes. Les immigrants sont des personnes qui viennent au Canada pour s'y établir de façon permanente. Les réfugiés, quant à eux, sont des personnes qui sont obligées de fuir une situation où elles sont en danger, souvent sans préavis, sans avoir eu le temps de s'y préparer. L'expression «gestion de l'immigration» laisse entendre que le Canada choisit ses immigrants d'une manière planifiée. Les réfugiés, au sens juridique et aux termes des obligations internationales du Canada, sont auto-sélectionnés.

Dans un contexte de protection des réfugiés, gérer l'immigration signifie, en réalité, refuser la protection nécessaire à des gens qui pourraient autrement avoir le droit de venir au Canada comme réfugiés. C'est là l'effet réel de nombreuses dispositions du projet de loi. Elles rendront encore plus difficile pour les réfugiés la possibilité de demander la protection du Canada ou même d'y entrer pour réclamer sa protection.

Dans le contexte de la procédure actuelle de reconnaissance du statut de réfugié, le ministère de l'Immigration agit comme un adversaire, lorsqu'il s'agit d'établir la crédibilité de la cause d'un réfugié. Le ministère adopte une attitude plutôt fermée, contre-interroge les demandeurs, fait des représentations et convoque des témoins. Cela nous paraît tout à fait approprié et nous n'y voyons aucun inconvénient. Mais il ne convient toutefois pas que ce soit l'organisme qui se fait l'avocat du diable dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié qui en soit en même temps le concepteur. Or, c'est précisément la situation que présente ce projet de loi.



[Text]

We have a lot of problems with the bill in terms of specific provisions, in terms of its complexity, in terms of the fact that there was not a consultation, that there perhaps should have been before the bill was tabled. Above and beyond that, we question the whole manner in which this refugee bill and previous ones have been generated, which is that they come from the Department of Immigration, generated from an immigration perspective.

We believe that there should be a separate refugee act, separate from the Immigration Act, and it should be generated from the government from an independent source of advice, separate from the Department of Immigration.

An immigration perspective is an important perspective in looking at refugee protection, but it is not the only perspective. When we have refugee protection that is generated from an immigration perspective, we do get distortions. We believe that the problems in the bill are largely a result of those distortions.

In our submissions we go through a number of detailed provisions. I will not go through them with you now because they are detailed. They are written down. I will be providing a footnoted version as well, so I will have the page numbers, the act numbers, the bill numbers. Those specific comments are there.

There are only a few points I could make about the specific provisions of the bill that would perhaps highlight our main concerns. They are threefold. One is the safe third country provision. That was in the old law and it is in this law. This law provides criteria for when a country would be safe that were not in the old law. What worries us now is not so much the repetition or the re-enactment as the increasing possibility that those provisions will be used.

There is not particular authority for the government to enter into agreement with other countries to allow for these countries to take people back. The government has indicated it intends to try to enter into these agreements with the United States and with countries in Europe and to send people back. This particular provision in terms of Bill C-55 was probably the most controversial provision and caused the refugee-concerned community the most worry.

• 1210

It was with some satisfaction that we saw that the government decided not to designate any country under Bill C-55. We believe the decision of the government, which we welcomed at the time, not to designate any country under Bill C-55 did more than anything else to at least establish a *modus vivendi* between the community of refugee concerns and the government, and to develop some form of communication and understanding, although there is still a lot of division over the bill.

[Translation]

Nous avons un grand nombre de critiques à formuler au sujet de certaines dispositions bien précises du projet de loi, tant relativement à sa complexité qu'au fait qu'il n'y a pas eu de consultations comme il aurait peut-être dû y en avoir avant son dépôt. Mais avant tout, nous critiquons le fait que le présent projet de loi concernant les réfugiés et les autres qui ont été produits avant lui l'aient été par le ministère de l'Immigration, d'après une perspective axée sur l'immigration.

Il faudrait rédiger une loi qui ne concernerait que les réfugiés, une loi qui serait distincte de la Loi sur l'immigration, et il faudrait qu'elle soit produite par le gouvernement avec l'aide de conseils de source indépendante, à l'écart du ministère de l'Immigration.

Le point de vue de l'immigration est un point de vue qui a toute son importance dans le contexte de la protection des réfugiés, mais ce n'est pas le seul à envisager. Quand la protection des réfugiés s'inspire trop de la perspective de l'immigration, cela provoque des distorsions. Nous pensons que les difficultés que l'on retrouve dans le projet de loi viennent en grande partie de ces distorsions.

Dans notre mémoire, nous discutons en détail d'un assez grand nombre de dispositions du projet de loi. Je ne reprendrai pas toutes les observations que nous y faisons, car elles sont détaillées. Il s'agit d'observations écrites. Je vais aussi vous remettre une version annotée, où tous les numéros de page, de loi et de projet de loi sont mentionnés. Vous y retrouverez toutes ces observations précises.

Je pourrais peut-être faire quelques observations au sujet des dispositions particulières du projet de loi qui éclaireront peut-être les principales inquiétudes que nous entretenons. Il y en a trois. La première porte sur la disposition concernant le tiers pays sûr. Cette disposition figurait dans l'ancienne loi, et on l'a conservée dans le projet de loi actuel. On y ajoute un certain nombre de critères servant à déterminer la sûreté d'un pays, critères que l'on ne retrouvait pas dans l'ancienne loi. Ce qui nous inquiète maintenant, ce n'est pas tellement la répétition ou la remise en vigueur de ces dispositions, comme la possibilité accrue que l'on y ait recours.

Le projet de loi ne donne pas vraiment au gouvernement la possibilité de conclure des accords avec d'autres pays afin que certaines personnes puissent y être retournées. Le gouvernement a toutefois indiqué son intention de tenter de conclure des accords de ce genre avec les États-Unis et un certain nombre de pays européens, et d'y renvoyer des gens. Cette disposition particulière du projet de loi C-55 a probablement été celle qui a été la plus controversée et qui a le plus inquiété les gens qui défendent la cause des réfugiés.

Nous nous sommes réjouis du fait que le gouvernement ait décidé de ne désigner aucun pays en vertu du projet de loi C-55. Nous pensons que la décision du gouvernement de ne désigner aucun pays en vertu du projet de loi C-55, dont nous avons applaudie à l'époque, a contribué plus que toute chose à rétablir un climat acceptable entre les groupes qui défendent la cause des réfugiés et le gouvernement et à établir une forme de communication et de compréhension mutuelle, malgré qu'il subsiste encore de nombreux points sur lesquels les deux parties ne s'accordent toujours pas au sujet du projet de loi.

[Texte]

We would regret to see that problem resuscitated. We would continue to propose to the government if this provision is enacted, as we did the last time, that no country be designated under the present legislation. Even beyond that, we think the provision should not be there and we reiterate that.

A second problem we would like to highlight is that of carrier sanctions. In a sense, carrier sanctions are a great hidden problem because they prevent people from arriving. I know you have heard from the airline companies and you have heard a lot about that.

Carrier sanctions even predate Bill C-55. They go back to the original 1978 bill. They are one of the older provisions in the immigration law.

The problem is that with each passing amendment the carrier sanctions become tougher and tougher. Obviously, the harder it is on airlines when they bring somebody here who is undocumented, the less likely it is for them to be able to do it.

There is a great anomaly in the law here in the sense that claimants who come into Canada and are undocumented by reason of false documents or improper documents are subject to prosecution. But if they make a claim, the prosecution is suspended; if they are recognized, the prosecution is abandoned. Yet the people who aided them in coming, the airlines and others, can still be prosecuted. It is people whom we never see. It is people who never get here. It is a great hidden problem.

We would say at the very least, all of the provisions in the bill that make it harder for airlines and increase the severity of the sanctions, that decrease the level of the threshold that has to be crossed in order for a violation to occur by the airlines, should be deleted. We would go even further and say that the act itself about carrier sanctions should be deleted.

The third very particular problem I wanted to mention has to do with the role of the senior immigration officer which you have heard about also from other people. We have a situation where an immigration officer can turn people back without counsel, without a hearing and without an appeal.

We know in many countries there are real refugees who are turned around arbitrarily at borders by immigration officers. The number is in the thousands. It happens all the time in many countries.

Canada has avoided that problem because we have had a judicialized system, or a quasi-judicial system. Nobody can be removed without going before an adjudicator where there is a hearing and where there is counsel and where a person can make a refugee claim.

[Traduction]

Il serait déplorable que ce problème refasse surface. Si cette disposition doit être adoptée, nous recommandons au gouvernement, comme nous l'avons fait la dernière fois, de ne désigner aucun pays en vertu de la présente loi. Nous irions même jusqu'à proposer d'éliminer cette disposition.

Nous voudrions aussi faire ressortir le problème que posent les sanctions à l'endroit des transporteurs. Ces sanctions représentent en quelque sorte un problème caché d'importance, car elles empêchent les gens de venir au Canada. Je sais que vous avez déjà reçu un certain nombre de représentants de transporteurs aériens qui sont venus vous parler de ce problème.

Les sanctions à l'endroit des transporteurs remontent même plus loin que le projet de loi C-55. Elles datent, en fait, du projet de loi initial de 1978. Elles font partie des plus anciennes dispositions de la Loi sur l'immigration.

La difficulté, c'est que chaque fois que l'on modifie la loi, les sanctions deviennent de plus en plus sévères. Évidemment, plus la loi est sévère envers les transporteurs aériens, lorsqu'ils amènent au Canada des réfugiés qui n'ont aucun papier, moins est le risque de le faire.

Il y a une anomalie importante dans la loi, car les demandeurs qui entrent au Canada munis de faux documents ou de documents inadéquats peuvent faire l'objet de poursuites. Mais s'ils présentent une demande, les poursuites sont suspendues; si leur demande est acceptée, on abandonne les poursuites. Mais les gens qui les ont aidés à venir au Canada, les transporteurs aériens et certains autres, peuvent encore, quant à eux, faire l'objet de poursuites. Ce sont pourtant des gens que nous ne voyons jamais. Cela représente un problème caché important.

Nous recommanderions, à tout le moins, que toutes les dispositions du projet de loi qui rendent les choses plus difficiles pour les transporteurs aériens et qui augmentent la sévérité des sanctions, qui abaissent le seuil à franchir par les transporteurs aériens pour qu'ils soient accusés d'avoir enfreint la loi, soient éliminées. Nous irions même jusqu'à suggérer d'éliminer de la loi toutes les dispositions concernant les sanctions à l'endroit des transporteurs.

La troisième difficulté très particulière que je voulais aborder concerne le rôle de l'agent d'immigration principal, dont d'autres témoins vous ont sans doute déjà parlé. Le projet de loi permet maintenant à un agent d'immigration de renvoyer des gens sans qu'ils aient pu bénéficier de l'aide d'un avocat ou d'une audience, et sa décision est sans appel.

Nous savons qu'il arrive souvent dans de nombreux pays que des réfugiés authentiques soient renvoyés de façon arbitraire à la frontière par des agents d'immigration. De telles situations se présentent par milliers. Cela est monnaie courante dans de nombreux pays.

Le Canada a pu éviter cette difficulté en se dotant d'un système quasi judiciaire. Personne ne peut être renvoyé sans avoir eu la possibilité de défendre sa cause devant un arbitre avec l'aide d'un conseiller juridique, dans le cadre d'une audience, et toute personne a la possibilité de demander le statut de réfugié.



[Text]

I have little doubt that with this system we will start to see systematic turnarounds of refugee claimants coming to Canada, of real refugees who simply have not had a chance to make a claim. They are not necessarily just people who fall within the categories that are listed in the bill.

When the scope is open for arbitrary government, then arbitrary powers will be used. This bill allows for arbitrary use of powers because all of the safeguards that were in the present legislation are removed at the port of entry stage.

The senior immigration officer does not even have to give reasons for the decision, only the basis, meaning quoting a provision of the act. That is something that should be of great concern. It appears, as your previous guest has said, to violate the Supreme Court of Canada decision in Singh but there does not seem to be any real possibility of challenging it.

Even the seven day stay of execution does not apply to people who come from the United States. It does not apply to people who come from safe third countries. It does not apply to people who have consented to leave. We have seen, regrettably, in the United States a long and sorry history of signing voluntary departure forms. The United States courts have so found.

The mere possibility of consent is something new in the bill and we do not think it should be there. In any case, the whole set of powers and procedures that surround the eligibility determinations by senior immigration officers causes us a great deal of concern.

One further final technical point that I mention is not in our submission. We can put it in an amended submission, but I mention it to you now because it is not there for you to read. It deals with the ineligibility of people who are considered to be terrorists. They cannot make a refugee claim.

• 1215

The problem is that it is not just terrorists who are excluded. People who are members of organizations that are considered to be terrorists are excluded, whether they are terrorists or not.

A terrorist is defined as anybody who uses or threatens force against people or property for political means. The result is anybody who is a member of an organization that is involved in the threat of violence even against property is excluded.

In many countries of the world there are repressive governments. There are people who are using or threatening to use force to combat those governments. The way I read the bill, people on either side of such a dispute no matter what side they take, for the government or against it, as long as they have taken sides, they are ineligible to make a refugee claim, whether they have used violence or not, whether they have threatened violence or not, whether the violence is

[Translation]

Je suis presque persuadé qu'avec cette nouvelle formule, il y a de plus en plus de demandeurs de statut de réfugié qui seront systématiquement renvoyés du Canada, de réfugiés authentiques qui n'auront tout simplement pas eu la possibilité de présenter une demande. Et il n'y aura pas uniquement que des gens appartenant aux catégories définies dans le projet de loi qui se verront privés de ce droit.

Quand on ouvre la porte à l'arbitraire... Ce projet de loi permet une utilisation arbitraire des pouvoirs qui sont accordés, car toutes les mesures de protection dans la loi actuelle sont désormais éliminées à l'étape du port d'entrée au Canada.

L'agent d'immigration principal n'a même pas à justifier sa décision. Il n'a qu'à dire sur quoi il se base, ce qui signifie qu'il n'a qu'à citer une des dispositions de la loi. Cela devrait susciter une grande inquiétude. Comme l'a dit le témoin qui nous a précédés, cette disposition semble aller à l'encontre du jugement qu'a rendu la Cour suprême du Canada dans l'affaire Singh, mais elle paraît être incontestable, à toutes fins utiles.

Même le sursis d'exécution de sept jours ne s'applique pas aux gens en provenance des États-Unis. Il ne s'applique pas, non plus, aux gens qui viennent de tiers pays sûrs, pas plus qu'il ne s'applique à ceux qui ont consenti à quitter le pays. Nous avons malheureusement vu, aux États-Unis, toute une série de gens qui ont dû partir volontairement du pays. Les tribunaux américains en ont décidé ainsi.

La simple possibilité de consentement est un nouvel élément qui vient s'ajouter dans le contexte de ce projet de loi, et nous ne pensons pas qu'il devrait y figurer. Quoi qu'il en soit, tout ce qui entoure les pouvoirs et les procédures qu'appliquent les agents d'immigration principaux lorsqu'il s'agit de déterminer la recevabilité des demandes nous inquiète au plus haut point.

Il y a enfin une dernière difficulté à caractère technique que nous n'abordons pas dans notre document. Nous pouvons toutefois l'ajouter à nos observations sous la forme d'une modification, mais je vous en fais quand même mention, car elle n'apparaît pas dans le mémoire que nous vous avons remis. Il s'agit de l'impossibilité pour des gens qui sont considérés comme des terroristes de formuler une demande de statut de réfugié. Cela leur est interdit.

L'ennui, c'est qu'il n'y a pas que les terroristes qui sont exclus. Des gens qui sont membres d'organisations qui sont considérées comme des organisations terroristes le sont aussi, qu'ils soient eux-mêmes des terroristes ou non.

On définit comme terroriste toute personne qui utilise la force, ou qui menace de l'utiliser, contre des personnes ou la propriété, pour des raisons politiques. Cela a pour conséquence que toute personne faisant partie d'un groupe menaçant de faire usage de violence, même contre la propriété, est exclu.

De nombreux pays sont dirigés par des gouvernements répressifs. Il y a des gens qui combattent ces gouvernements en faisant usage de la force ou en menaçant de le faire. Si je comprends bien le projet de loi, dès que des gens ont pris parti, en faveur ou contre le gouvernement en place, il leur est impossible de présenter une demande de statut de réfugié, qu'ils aient fait usage de violence ou non, qu'ils aient menacé de le faire ou non, que cette violence ait été dirigée contre

[Texte]

against persons or not. It excludes a whole swath of people normally considered to be refugees and generates a problem for that reason.

Let me just conclude by saying that what we have in our submission, and certainly what I said, are only highlights of some of our concerns. They are all really done from the point of view of principle.

What we have tried to do in our brief is pick out principles, either from the United Nations High Commission for Refugees handbook, from the executive committee of the United Nations High Commission for Refugees, from our own resolutions, from Amnesty International resolutions, from the documents put out in Europe by the European consultation on refugees and exiles.

We have taken a position, as I say, from the point of principle. Some of those principles may be—I don't say they are, but they may be—impractical at the end of the day, although, as I say, we're not convinced that they are.

We certainly believe that some of the management concerns the government has raised have been unprincipled, not in the sense that they are morally wrong, but in the sense that they don't come from a perspective of principle. They come simply from a perspective of management.

The problem is that refugee protection is a system of principle. When you approach it simply from the point of view of practicality, perspectives of principle and standards of principle are going to be lost, if only by inadvertence.

The protection of refugees should not be confused with the management of immigration. The question becomes, given the fixation that the bill has about management, who is going to manage the managers? I would submit surely it must be Parliament. Given the many problems that this bill has for refugee protection, I would urge parliamentarians to take up that responsibility and not to pass the legislation in its amended form.

Our first request remains what I stated originally: excise all the refugee provisions and have a separate refugee act at a later date. If that is not to be done, we would at least encourage parliamentarians to amend the bill in the ways that we suggest.

Now, my colleagues are not going to make any statements, but they are available to answer questions along with me. Rivka Augenfeld, in particular, could answer questions about sponsorship. Michael Baffoe could answer questions about the powers of the senior immigration officer. We are all available to answer any of your questions.

**The Chairman:** Thank you very much.

Is it agreed that the brief be appended to today's minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Allmand, 15 minutes.

[Traduction]

des personnes ou non. Cela exclut toute une série de personnes normalement reconnues comme d'authentiques réfugiés et engendre donc un problème en conséquence.

Permettez-moi de conclure en disant que les observations que renferme notre mémoire, et les observations que j'ai formulées, à coup sûr, ne sont que des points saillants qui ressortent de la multitude d'inquiétudes que nous entretenons. Elle sont énoncées, en réalité, à partir de principes.

Nous avons particulièrement cherché à faire ressortir des principes, dans notre mémoire, principes que nous avons puisés dans le manuel du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui nous ont été inspirées par le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, nos propres résolutions, celles d'Amnistie internationale, par les documents publiés en Europe par la Consultation européenne sur les réfugiés et les personnes en exil.

Notre position s'inspire donc de principes. Certains d'entre eux se révéleront peut-être inapplicables—je dis bien peut-être—malgré que nous n'en soyons pas du tout convaincus.

Nous sommes d'avis que certaines des préoccupations sur le plan de la gestion soulevées par le gouvernement ne sont pas fondées sur des principes, non pas qu'elles sont moralement mauvaises, mais en ce sens qu'elles ne s'inspirent pas de principes. Elles ne partent que d'une perspective de gestion.

La difficulté, c'est que la protection des réfugiés est une question de principe. Quand on ne l'aborde que du point de vue pratique, il n'est pas étonnant que certains aspects et certaines normes ne soient pas respectés, ne serait-ce que par inadvertance.

Il ne faut pas confondre protection des réfugiés et gestion de l'immigration. La question qui se pose alors devient, compte tenu de la fixation du projet de loi sur la gestion, qui dirigera les gestionnaires? Ce doit être le Parlement, évidemment. Étant donné les nombreuses difficultés que pose ce projet de loi sur le plan de la protection des réfugiés, j'incite fortement les parlementaires à se charger de cette responsabilité et à rejeter le projet de loi dans sa forme actuelle.

Notre demande initiale demeure la même: éliminer du projet de loi toutes les dispositions concernant les réfugiés et prévoir la rédaction d'une loi distincte à l'égard des réfugiés à une date ultérieure. Si vous ne pouvez acquiescer à cette demande, faites au moins en sorte de modifier le projet de loi de la façon dont nous le proposons.

Mes collègues ne feront pas de déclaration, mais ils pourront répondre à toutes les questions que vous aurez à nous poser. Rivka Augenfeld, notamment, peut répondre aux questions concernant le parrainage. Michael Baffoe peut répondre, quant à lui, aux questions portant sur les pouvoirs de l'agent d'immigration principal. Nous sommes tous là pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

**Le président:** Je vous remercie infiniment.

Sommes-nous tous d'accord pour annexer le mémoire au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Allmand, vous avez 15 minutes.



[Text]

**Mr. Allmand:** The bill deals with lost or destroyed documents and the result of being in the situation with either false or lost or destroyed documents. One is in the hearing before the board, if it is felt that the documents have been lost or destroyed, the vote of two members of the board is required rather than one. A unanimous decision is required to recognize the refugee, rather than a split decision, which is the general rule. The other one is that the senior immigration officer can issue an exclusion order right at the very beginning of the process, if the claimant has no valid passport or visa.

I want you to comment, in light of your experience with refugees, on the acceptability of such provisions, especially in light of the provision in the Geneva Convention that the fact the refugee claimant, an asylum seeker, does not have documents should not penalize him in any way, or something to that effect. I am not using the exact words of the treaties. Would you mind commenting on those sections? Of course there are other grounds for the vote of two, but one is with respect to documents, the use of documents.

• 1220

**Mr. Matas:** I should say that we are opposed to all of these votes of two, not just that one, because we are opposed to rules of skepticism. Decisions should be made on an individual case based on the merits of the case. When you say we don't think this category of persons are as likely to be refugees, what you do is get away from individualized determination. The refugee process should be an individualized determination process. So we think they are all wrong.

I think that this particular one highlights—

**Mr. Allmand:** The two votes?

**Mr. Matas:** The two-vote provision. There are three different types of two-vote provisions. One of them is you have returned to your country of claim. The other is the one you have mentioned, that the documents have been destroyed. The third one is if you come from a list of safe countries. We are saying that all of those are improper because they get away from individualized determination.

The particular one about two votes for destruction of documents highlights in a microcosm our more general concern, which is the conflict between the principles of refugee protection and the management of immigration. I can understand the Department of Immigration from a management perspective saying they want to have documents, because they want to be able to send people back and it is easier to send them back if they have documents. I can see

[Translation]

**M. Allmand:** Le projet de loi aborde, entre autres, la question des documents perdus ou détruits, ainsi que la question de ce qui arrive dans une telle situation. L'une des possibilités est qu'à l'audience devant la Commission, si l'on juge que les documents ont été perdus ou détruits, le vote de deux membres de la Commission plutôt qu'un est requis. On exige désormais que la décision soit unanime pour que le statut de réfugié soit reconnu au demandeur, plutôt qu'une décision partagée, ce qui est la règle générale. L'autre possibilité est que l'agent d'immigration principal peut produire une mesure d'exclusion au tout début du processus, si le demandeur n'a pas de passeport ou de visa valide.

À la lumière de l'expérience que vous possédez, pouvez-vous me dire si vous jugez que ces dispositions sont acceptables, notamment si l'on considère la disposition de la Convention de Genève qui veut qu'une personne qui demande asile ou qui demande d'être reçue comme réfugié, et qui n'a pas de papier, ne soit aucunement pénalisée. Je ne me souviens pas de la formulation exacte que l'on retrouve dans les traités. Pouvez-vous nous faire quelques observations sur ces dispositions? Il y a évidemment d'autres aspects qui motivent le vote de deux membres de la Commission, mais les documents en sont un en particulier, l'utilisation des documents.

**M. Matas:** Je devrais dire que nous nous opposons à toutes les situations qui exigent le vote de deux membres de la Commission, et pas seulement à celle-là, car nous nous opposons à ce que l'on fasse du scepticisme la règle. Les décisions devraient être rendues au cas par cas, selon les circonstances de chacun. Quand on stipule, au départ, que telle ou telle catégorie de personnes risquent de ne pas être de véritables réfugiés, on s'éloigne du principe de la décision individuelle. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié devrait s'appliquer d'une manière individuelle, pour chaque situation particulière. Toutes ces dispositions sont donc erronées.

Je pense que celle-là, en particulier, fait bien ressortir. . .

**M. Allmand:** Laquelle? Celle des deux votes?

**M. Matas:** Oui. Il y a trois dispositions différentes qui requièrent le vote de deux membres de la Commission. La première s'applique à la personne qui est retournée dans son pays. La deuxième s'applique lorsque des documents ont été détruits. La troisième s'applique aux gens qui viennent de pays dont le nom figure sur la liste des pays sûrs. Nous sommes d'avis que toutes ces dispositions ne tiennent pas, car elles s'écartent d'une approche individuelle dans le cas de la reconnaissance du statut de réfugié.

La disposition qui requiert le vote de deux membres de la Commission lorsque des documents ont été détruits illustre particulièrement bien la critique générale que nous avons formulée à l'égard du processus, à savoir le conflit entre les principes s'appliquant à la protection des réfugiés et à la gestion de l'immigration. D'un point de vue administratif, je peux comprendre le ministère de l'Immigration de vouloir qu'il y ait toujours des documents, car il veut avoir la

[Texte]

where this comes from, but it is counter-indicative for refugee protection.

If documents are destroyed or they are falsified, that would tend to corroborate a refugee claimant rather than put doubt on a refugee claimant. It is something that a refugee would very likely do, or quite commonly do. We see it very often... real refugees doing it. It is a way of seeking protection to get whatever documents you can whether they are real or not.

To turn a piece of evidence that should corroborate a claim into a piece of evidence that undermines claims, as I say, is a microcosm that shows the problems when you try to use immigration management to work at refugee protection.

What you say is quite right. It is a violation of the refugee convention. It is a violation of refugee protection standards. None of the double-vote rules should be there, and that one above all should not be there.

The problem with the exclusion system is that it is done through the senior immigration officer. I have no problem... You say that somebody is excluded if they don't have documents provided they can make a refugee claim and if they are recognized as a refugee they can stay whether they have documents or not. That is the system we have now and that works all right for that area.

The bill is creating problems in an area where there are no problems, and making it harder for refugees to seek protection where it should not be made harder.

**Mr. Allmand:** The bill provides that the hearings before the board would now be public, and also that the minister and the hearing officer can participate in questioning, cross-examining, etc..

Both Amnesty International and the Organization of Visible Minority Immigrant Women were critical of the public provision because they felt that many refugee claimants already have difficulty, especially women, telling their stories of torture and rape and so on, in a private hearing, and if the press are there and so on and so on this would make it even more difficult for them.

I haven't had a chance to ask any of them about the participation of the minister through his lawyer, or whatever, and the hearing officer in a more court room sort of process. Based on your experience, what do you think of both those measures, making the hearing public, and the participation of the minister and the hearing officer in the hearing in a more combative sort of way, if I can use that term?

[Traduction]

possibilité de retourner des gens, et il est plus facile de le faire lorsqu'ils ont des papiers. Je comprends ce qui motive une telle disposition, mais elle est loin d'être indiquée pour assurer la protection des réfugiés.

Lorsque des documents sont détruits ou falsifiés, cela confirme davantage l'authenticité de la demande de réfugié qu'autre chose. C'est en effet un geste qu'un réfugié authentique risquerait fort bien de commettre, ou qui est plutôt habituel pour les véritables réfugiés. Cela arrive très souvent. Obtenir des papiers, vrais ou faux, est un moyen de chercher à obtenir la protection du Canada.

Interpréter ainsi une preuve qui devrait appuyer la cause d'un demandeur de statut de réfugié, plutôt que le contraire, illustre bien les difficultés que cela entraîne lorsqu'on tente d'assurer la protection des réfugiés au moyen de la gestion de l'immigration.

Votre affirmation est tout à fait juste. Il s'agit bel et bien là d'une infraction à la Convention sur les réfugiés. Ces dispositions dérogent aux normes concernant la protection des réfugiés. Aucune de ces dispositions exigeant le vote de deux membres de la Commission ne devrait figurer dans ce projet de loi, et cela vaut particulièrement pour celle-là.

La difficulté avec le système d'exclusion, c'est qu'il est déterminé par l'agent d'immigration principal. Je n'ai aucune difficulté particulière avec la règle actuelle qui veut que quelqu'un soit exclu lorsqu'il n'a pas les documents nécessaires, à la condition qu'il puisse présenter une demande de statut de réfugié, et si sa demande est acceptée, il peut rester au Canada, qu'il ait ou non les documents requis. C'est là la formule que nous appliquons aujourd'hui, et elle fonctionne très bien.

Le projet de loi crée des difficultés là où il n'y en a aucune à l'heure actuelle, et complique en même temps pour les réfugiés la tâche de demander la protection du Canada, alors qu'il faudrait justement que ce soit le contraire.

**M. Allmand:** Le projet de loi prévoit que les audiences de la Commission seront désormais publiques, et que le ministre et l'agent d'audience pourront participer à l'interrogatoire, au contre-interrogatoire, etc..

Amnistie internationale et l'Organization of Visible Minority Immigrant Women ont été plutôt critiques à l'égard de cette disposition pour la simple et bonne raison que de nombreux réfugiés trouvent déjà particulièrement pénible, notamment des femmes, de raconter leurs histoires de tortures, de viols, etc., au cours d'une audience privée, et si des journalistes et d'autres personnes peuvent en plus assister aux audiences, cela ne fera que leur rendre les choses encore plus difficiles.

Je n'ai pas eu l'occasion de demander aux représentants de ces groupes ce qu'ils pensent de la participation du ministre, représenté par son conseiller juridique, par exemple, et celle de l'agent d'audience dans le cadre d'un processus ressemblant davantage à celui auquel on peut assister dans un tribunal. En vous basant sur votre expérience, que pensez-vous de ces deux mesures? De celle consistant à rendre les audiences publiques, ainsi que de celle de la participation du ministre et de l'agent d'audience dans un contexte un peu plus combatif, si vous me passez l'expression?



[Text]

[Translation]

• 1225

**Mr. Matas:** I know in the public provisions there has been a lot of litigation based on the Canadian Charter of Rights and Freedoms, invoking freedom of the press, challenging the provisions under the present law, saying they aren't constitutional. By and large, that litigation has been successful.

I don't like the provisions in the bill, but I'm not so sure the department's provisions there could be anything other than they are, given the litigation that has existed. It may be they didn't have to go as far as they did, but it's clear they had to make some change, because the courts have said, we're holding this unconstitutional, and we will let it go for a few months until Parliament cleans up the bill, but after that it's struck down. Something had to be done. I suppose one can look at it to see if it had to go as far as it did, but—

**Mr. Allmand:** These cases were based on freedom of the press in the charter?

**Mr. Matas:** Yes, that's right. There were refugee cases. I've gone through that litigation myself. I must say to a certain extent I've read it with dismay, but it is there, and I draw your attention to it.

But when it comes to the other point, about the minister's participation, that is something we've put into the brief, and we're very much against that. Right now the minister can appear to examine witnesses, I believe. The minister can actually make a motion for a cessation, or if somebody falls within some of the criminal exclusion clauses, cessation or exclusion, and then the minister can participate freely. But for the cases that are not cessation or exclusion, the minister now can just appear to ask questions, but cannot make representations and cannot cross-examine witnesses, cannot call witnesses. What the bill does is it gives the minister much freer and fuller powers in every case, not just in the cessation and exclusion cases but in every case.

The bill also, as you know, removes the credible basis stage. The credible basis stage caused us a lot of concern for many reasons, but one of them was its adversarial nature, where the case-presenting officer, representing the minister, would get up and say this person is not a refugee and make representations, cross-examine, and call witnesses. It created a hostile atmosphere that was not conducive to the telling of a refugee claim.

As a practical matter, there are going to be a lot of case-presenting officers who are going to be out of work, or have a lot less work, because the bill takes away the jurisdiction in which they were operating. We're concerned that all these

**M. Matas:** Je sais que les dispositions concernant la présence du public ont fait l'objet de nombreuses poursuites en invoquant la Charte canadienne des droits et libertés, la liberté de la presse, et que l'on a contesté les dispositions de la loi actuelle, en prétendant qu'elles étaient inconstitutionnelles. D'une manière générale, les auteurs de ces poursuites ont eu gain de cause.

Je n'aime pas tellement les dispositions que renferme le projet de loi à l'heure actuelle, mais je ne suis pas persuadé que les dispositions du ministère pourraient être différentes de ce qu'elles sont, compte tenu du litige dont elles ont fait l'objet. Ils n'auraient peut-être pas dû aller aussi loin qu'ils l'ont fait, mais il est clair qu'ils devaient apporter quelques modifications, car les tribunaux ont dit qu'ils jugeaient la chose inconstitutionnelle, mais qu'ils allaient attendre quelques mois, pour laisser au Parlement le temps de faire le ménage dans le projet de loi, mais après cela, le jugement serait définitif. Le ministère devait agir. On peut se demander s'il devait en réalité aller aussi loin qu'il l'a fait, mais. . .

**M. Allmand:** On avait invoqué la disposition concernant la liberté de la presse de la Charte?

**M. Matas:** Oui, c'est juste. C'était à l'occasion de certaines audiences de la Commission. J'ai lu personnellement les comptes rendus de ce litige. Je dois dire que j'ai été parfois consterné par ce que je lisais, mais c'est la réalité, et j'attire particulièrement votre attention là-dessus.

Mais, au sujet de l'autre point, de la participation du ministre, il s'agit d'un aspect que nous avons abordé dans notre mémoire, et nous sommes tout à fait contre. À l'heure actuelle, le ministre peut comparaître pour interroger des témoins, je pense. Le ministre peut présenter une motion de cessation, ou lorsque le cas d'un demandeur relève de l'un des articles s'appliquant aux exclusions pour activités criminelles, dans les cas de cessation ou d'exclusion, il a toute liberté de participer aux audiences. Mais, à l'heure actuelle, à l'exception des cas de cessation ou d'exclusion, le ministre ne peut comparaître que pour poser des questions, mais il ne peut faire aucune représentation, ne peut contre-interroger des témoins, et ne peut convoquer aucun témoin. Le nouveau projet de loi donne beaucoup plus de liberté au ministre et beaucoup plus d'amplitude à ses pouvoirs dans tous les cas, non seulement dans les cas de cessation et d'exclusion, mais en tout temps.

Comme vous le savez, le projet de loi élimine aussi l'étape de l'établissement du minimum de fondement. Cette étape nous inquiétait énormément pour bien des raisons, mais notamment en raison de son caractère conflictuel. L'agent présentant le cas au nom du ministre se levait et disait que la personne n'était pas un réfugié, et faisait des représentations, contre-interrogeait un certain nombre de personnes et appelait des témoins. Cela engendrait une atmosphère hostile peu propice à une audience vraiment productive.

En pratique, il va y avoir un grand nombre d'agents qui n'auront plus rien à faire, ou qui auront beaucoup moins de travail, car le projet de loi élimine le domaine dans lequel ils oeuvraient. Nous craignons que tous ces agents ne se

[Texte]

case-presenting officers are just going to start showing up at the full hearings and using the same hostile, adversarial techniques they used at the credible basis hearings, because the bill allows them to do it, and there are just a lot of bodies floating around with nothing to do. They'll say—

**Mr. Allmand:** Do you think that's the reason?

**Mr. Matas:** No. Well, I really don't know. I assume, but I really don't know.

Whether that's the reason or not, I think it is a danger. Even if all these case-presenting officers got assigned to other posts and none were left, it's not just a surplus of bodies that's the problem. The fact is that you need a refugee claim system that's non-confrontational, non-adversarial, that allows a claimant to tell his or her story in a climate of confidence. That's not going to happen the way this system is structured.

Again, it's a system that seems to be working fairly well now, at least at the full hearing. The government is tinkering with it for no apparent reason and making it worse.

**Mr. Allmand:** Another point. This question is more general. On Tuesday we had officials from the department all day. They described the bill as "policy-neutral". They said the poetry in the law has not been changed, it's simply the plumbing. They kept saying that over and over. But is it truthful and fair to describe a bill as policy-neutral when it appears to me—and I would like your comments; I might be wrong—it provides new power for the senior immigration officers, makes changes to the removal orders, has new provisions on terrorism, provides for classification and judgment by streams and management, has new provisions on retroactivity... and there may be other things. Can one say the poetry or the principles or the policy of the 1977 or 1976 Immigration Act have been retained and only the plumbing has been changed?

**Mr. Matas:** I for one would not call this bill in this form, or even the old act, poetry.

• 1230

**Mr. Allmand:** Nor would I. It seems that this bill was written by a computer, not even by a lawyer.

**Mr. Matas:** Again, I think that's a difference of perspective. I accept what the department says at its face value. I believe they don't think that this is policy. The reason they don't think that is they look at this from a management perspective. They see this as dealing with management problems. They're not looking at it from the perspective of refugee protection; they're looking at it from a viewpoint of managing immigration.

[Traduction]

présentent aux audiences au second palier et commencent à utiliser les mêmes techniques hostiles qu'ils appliquaient dans le cadre des audiences destinées à établir le minimum de fondement, car le projet de loi le leur permet, et il y a un grand nombre de ces agents qui n'ont plus rien à faire. On dira que... .

**M. Allmand:** Vous pensez que c'est là la raison?

**M. Matas:** Non. En réalité, je ne sais pas. Ce n'est qu'une supposition que je fais.

Mais que ce soit la raison ou non, je pense que le risque est bien réel. Même si tous ces agents étaient affectés à d'autres postes et qu'il n'en restait aucun, ce n'est pas seulement un excédent de personnel qui constitue le véritable problème. Le système ne doit pas être empreint d'un esprit de confrontation et doit permettre à un demandeur de faire valoir sa cause en toute confiance. On ne peut espérer cela de la façon dont le système est actuellement structuré.

Le système semble fonctionner assez bien à l'heure actuelle, en tout cas à l'étape de l'audience au second palier. Le gouvernement le modifie, sans raison apparente, et empire les choses.

**M. Allmand:** J'ai un autre point à soulever. Cette question a un caractère plus général. Mardi dernier, nous avons eu avec nous des hauts fonctionnaires du ministère pendant toute la journée. Ils ont dit que le projet de loi était à leur avis neutre sur le plan politique. Ils ont dit que la poésie de la loi n'a pas été changée, que l'on a simplement modifié la tuyauterie. Ils n'ont pas cessé de répéter cela pendant toute la journée. Mais est-il vraiment juste de dire qu'un projet de loi est neutre sur le plan politique lorsqu'il semble—et je voudrais avoir vos observations là-dessus; je peux me tromper—que le projet de loi en question accorde de nouveaux pouvoirs aux agents de l'immigration principaux, apporte des modifications au chapitre des mesures de renvoi, comporte de nouvelles dispositions à l'égard du terrorisme, prévoit la classification par catégories et permet aux gestionnaires de prendre des décisions, comporte de nouvelles dispositions rétroactives... et j'en passe probablement. Peut-on affirmer, dans un tel cas, que l'on a préservé les principes ou la politique de la Loi sur l'immigration de 1977 ou 1976, et que l'on n'a fait que modifier la loi sur le plan technique?

**M. Matas:** Je ne qualifierais pas personnellement ce projet de loi, dans sa forme actuelle, ou même l'ancienne loi, de poésie.

**M. Allmand:** Moi non plus. On dirait que ce projet de loi a été rédigé par un ordinateur, et qu'il n'était même pas spécialisé dans le domaine juridique.

**M. Matas:** Encore une fois, je pense que c'est une différence de perspective. Je comprends le point de vue du ministère, et je l'accepte. Je crois que les représentants du ministère sont convaincus que cela n'affecte en rien notre politique. Et s'ils en sont convaincus, c'est parce qu'ils envisagent la chose uniquement du point de vue de la gestion. Ils la considèrent comme un problème de gestion. Ils ne tiennent aucunement compte du principe de la protection des réfugiés; ils ne pensent qu'à la gestion de l'immigration.



[Text]

The reality is that it impacts on refugee protection. Perhaps you can say that this is all inadvertent, that they really didn't intend to do it. But the mere fact that it's inadvertent doesn't mollify our concerns. In fact, it heightens them. In many ways this bill will be devastating for refugee protection. The fact that they could have such a devastating impact on refugee protection without even being aware that they're doing it, so to speak, shows how wrong the perspective of dealing with refugee protection from a management perspective is.

**Mr. Allmand:** In the current law a refugee can get his work permit as soon as he's recognized, at the credibility hearing, the first-stage hearing. That's abolished. I asked the officials the other day when the work permit will be issued. They said it would be only when the board recognizes the individual as a refugee, but they said that because of this bill the process will be speeded up considerably and one would expect it will take only two months between the time the refugee appears and makes his claim and the decision made by the board. Many of us thought that was wishful thinking. We hope it could happen. I would like your assessment on that.

The Canadian Federation of Municipalities, especially the Ontario ones, who must pay the welfare when refugees who want to work can't work because they're waiting for their permits, suggested that the permits be given as soon as possible, as soon as some sort of eligibility was determined. I wonder if you have a view on that with respect to the work permits.

**Mr. Matas:** I would like to approach it from the other ways. Why are there not work permits now on entry? My answer to that question would be that I expect—

**Mr. Allmand:** I asked that question. They said that would just encourage people coming here to work.

**Mr. Matas:** Yes, okay.

**Mr. Allmand:** It would circumvent the work visa, the employment visa system by doing it. That's their answer.

**Mr. Matas:** That's the answer I would have given, as I expected the department would say, and indeed that's their answer.

I would say that makes sense as an answer only if the refugee determination is delayed. Nobody is going to come from around the world and pay a ticket worth \$2,000 or \$3,000 to work for two months to earn \$2,000 or \$3,000. That just doesn't make sense. The only way people would do that is if the system was delayed. The point is that the best deterrence to abuse is a fair, quick, efficient determination. Once you've got that, you don't need the other disincentives

[Translation]

Mais la réalité veut que cela ait des conséquences pour la protection des réfugiés. On peut toujours dire que tout cela ne s'est fait que par inadvertance, qu'ils n'avaient vraiment pas de mauvaises intentions. Mais cela ne calme en rien nos inquiétudes. En réalité, cela ne fait que les augmenter encore davantage. De bien des façons, ce projet de loi aura des effets néfastes pour la protection des réfugiés. Le fait que le ministère puisse mettre en oeuvre des modifications qui auront un effet aussi dévastateur pour la protection des réfugiés sans en être même conscient, en quelque sorte, démontre à quel point vouloir assurer la protection des réfugiés en adoptant une attitude de gestionnaire est mauvais.

**M. Allmand:** La loi actuelle permet à un réfugié d'obtenir son permis de travail dès qu'il est reconnu, à l'audience au premier palier, à celle où l'on établit la crédibilité de sa cause. Cette possibilité n'existe désormais plus. L'autre jour, j'ai demandé aux hauts fonctionnaires du ministère à quel moment le permis de travail sera accordé. Ils ont répondu que ce ne serait que lorsque la Commission aura reconnu la personne comme réfugié, mais ils ont ajouté que grâce à ce projet de loi, le processus sera considérablement accéléré, et l'on pourrait s'attendre à ce que la Commission rende sa décision en seulement deux mois. Nombre d'entre nous ne voient en cela qu'un voeu pieux. C'est ce que nous souhaitons tous, évidemment. Je voudrais que vous me disiez ce que vous en pensez.

La Fédération canadienne des municipalités, et notamment celles de l'Ontario qui doivent verser des prestations d'assistance sociale à des réfugiés lorsqu'ils ne peuvent trouver du travail, parce qu'ils attendent de recevoir leur permis, a suggéré que les permis soient donnés aussitôt que possible, dès qu'un fondement de crédibilité quelconque a été établi. Que pouvez-vous nous dire au sujet des permis de travail?

**M. Matas:** Permettez-moi d'aborder la question à l'inverse. Pourquoi ne donne-t-on pas de permis de travail à un réfugié dès son arrivée au pays? Ma réponse à cette question serait que...

**M. Allmand:** Oui, j'ai posé cette question. Les fonctionnaires du ministère m'ont répondu que cela n'aurait pour effet que d'inciter des gens à venir au Canada pour y travailler.

**M. Matas:** Oui, d'accord.

**M. Allmand:** En faisant cela, on court-circuiterait le système de visas. C'est ce qu'ils m'ont répondu.

**M. Matas:** Oui, c'est bien la réponse à laquelle je me serais attendu de la part des représentants du ministère, et c'est celle qu'ils ont en effet donnée.

Je dirais toutefois que cela n'est logique que dans la mesure où la reconnaissance du statut de réfugié accuse un certain retard. Personne ne va payer deux à trois mille dollars de déplacement pour travailler pendant deux mois au Canada et y gagner peut-être 2 000\$ ou 3 000\$. Cela ne tient tout simplement pas. Le seul moment où cela pourrait arriver, ce serait lorsque le système accuserait du retard. En réalité, le meilleur moyen de décourager l'abus est un système de

## [Texte]

such as denial of a work permit, denial of a school permit, and so on.

If the system is delayed so that you really need this deterrence, then you're setting people into long periods of not working and not going to school, which is unfair, which is cruel to them.

To my mind, the department is caught in a contradictory position. If the system is going to be as quick as they say it is, then they don't need the deterrence of not having a work permit.

**Mr. Heap:** This morning, as you may have heard when you came in, or maybe it started before, there was quite a discussion arising out of the Council of Churches presentation of its concern, as they claim, that the changes in this bill make it even harder, or even more impossible, if that's not redundant, to have anyone challenge the constitutionality of Bill C-55 or now Bill C-86. The court said it would have to be done by a refugee. The Council of Churches said a refugee tried it but he got deported to Iran and disappeared before the case could be dealt with fully. So it can't be done.

• 1235

Arising out of that there is a dispute about justiciability in which the witness said, as I understand it, for example, that a decision by the senior immigration officer regarding 46.01(1)(a)—that's on page 41:

A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if

(a) the claimant has been recognized

I'm sorry. I'm on the wrong one already. In 46.01(1)(b) it states, if the person:

(b) came to Canada, directly or indirectly, from a country, other than a country of the person's nationality or, where the person has no country of nationality, the country of the person's habitual residence, that is a prescribed country under paragraph 114(1)(s);

One opinion was that if the SIO says you come from a prescribed country you have no recourse to the courts in any way. It is not, as the word was used, justiciable. The other opinion was that the SIO's decision is justiciable. And since it was nearly the end of the hour, Solomon's solution was that because we would be having a lawyer coming before us we could ask him the question. There was a question raised about what your fee might be, but I understand your expenses will probably be paid anyway, so I would hope without an extra fee you could give us a comment on whether a decision is justiciable on that point.

## [Traduction]

reconnaissance du statut de réfugié qui soit juste, rapide et efficace. Une fois doté d'un système qui possède ces qualités, on n'a besoin d'aucun autre moyen de dissuasion, comme de refuser un permis de travail, de refuser un permis de fréquenter l'école, etc.

Lorsque le système accuse un tel retard qu'il faut absolument avoir recours à des moyens de dissuasion de ce genre, on soumet alors les gens concernés à de longues périodes sans travail, ou à de longues périodes pendant lesquelles ils ne peuvent pas fréquenter l'école, ce qui est injuste et cruel envers eux.

Selon moi, la position du ministère est contradictoire. Si le système doit fonctionner aussi rapidement qu'ils le prétendent, ils n'ont pas besoin d'avoir recours à ce moyen de dissuasion consistant à priver les gens d'un permis de travail.

**M. Heap:** Ce matin, vous avez peut-être entendu la discussion, ou une partie en tout cas, qu'a suscitée l'inquiétude soulevée par le Conseil des Églises au cours de son exposé, qui veut que les modifications apportées par ce projet de loi rendent encore plus difficile, voire impossible, de contester la constitutionnalité du projet de loi C-55, ou maintenant, du projet de loi C-86. Le tribunal a dit que seul un réfugié pourrait le faire. Le représentant du Conseil des Églises a raconté qu'un réfugié a tenté l'expérience, mais qu'il a été deporté en Iran et qu'il est disparu avant que l'affaire puisse être traitée. C'est donc impossible.

Il y a un différend au sujet du caractère justiciable de la décision prise par un agent d'immigration principal, en vertu du sous-alinéa 46.01(1)a)—à la page 41:

La revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si l'intéressé se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

(a) il s'est déjà vu reconnaître le statut

Je me suis trompé de sous-alinéa. Il s'agit du sous-alinéa 46.01(1)b), où l'on dit:

(b) il est arrivé au Canada, directement ou non, d'un pays—autre que celui dont il a la nationalité ou, s'il n'a pas de nationalité, que celui dans lequel il avait sa résidence habituelle—qui figure dans la liste établie en vertu des règlements d'application de l'alinéa 114(1)s);

Une opinion voulait que si l'agent d'immigration principal détermine que l'intéressé est arrivé au Canada d'un pays qui figure dans la liste établie, il n'a aucun recours aux tribunaux de toute façon. Cette décision n'est alors pas justiciable. D'autres soutiennent le contraire. Puisque le temps disponible était presque écoulé, dans sa sagesse, Salomon a décidé que puisque nous devons recevoir un juriste, nous pourrions lui poser la question. Quelqu'un a demandé combien vous nous demanderiez pour la consultation, mais je pense que vos dépenses vous seront probablement remboursées. J'espère donc que vous pouvez nous dire, sans frais supplémentaires, ce que vous en pensez. La décision de l'agent d'immigration principal est-elle justiciable?



[Text]

**Mr. Matas:** I'd be glad to tell you what the bill is, but I do have a fee. The fee is that you have to let me tell you what I think of what's in the bill.

**Mr. Heap:** I so move.

**Mr. Matas:** What the bill says is that if somebody comes from a safe third country, the senior immigration officer can say you're ineligible. There are stay provisions in the bill which say that you're allowed to stay so many days after a decision. In the act it used to be three days. In the bill it's changed to seven days, so the stay is extended.

But there are three situations where there's no seven-day period. When you come from the United States you can be returned right away. If you consent to return, you can be returned right away. That's something new and it's cause for concern, because there can be courts signing of voluntary deportation orders like there have been in the States.

The third, and this is new, is that you can be returned right away if you come from a safe third country, which is the provision to which you're referring. Under the act you at least had three days, but under the bill you don't even have three days. Of course, under the act it was more than three days. First of all there were no countries designated, but assuming there were it would have been more than three days because you had to be brought to an immigration inquiry, and immigration inquiries didn't happen on arrival. It took at least a couple of weeks to set them up, so you had the time before as well as that time after.

We've got a system now of leave, and this is in the act and it's in the bill. You can't just go to court. You have to file a written application for leave or permission to be heard by the court. The court on its own has developed a stay of jurisdiction, which is different from the three-day or the seven-day rule. The court in a case called Toth has said that it will order a stay of execution if there is irreparable harm on return, if the balance of convenience favours the claimant, and if there's a serious issue that's raised. It's a three-part test. I myself and many lawyers have been involved in these stay applications, and in some cases they're granted and some not. So the three-day rule doesn't apply and people are allowed to stay until the court decides.

Mechanically what happens, and this is why I'm getting into my opinion about justiciable and non-justiciable, technically I suppose you can say the matter can get before the courts, but practically it cannot, because if somebody is

[Translation]

**M. Matas:** Je vais volontiers interpréter le projet de loi pour vous, mais j'ai quelque chose à vous demander en retour, et cette faveur, c'est que vous me permettiez aussi de vous dire ce que j'en pense.

**M. Heap:** J'en fais la proposition.

**M. Matas:** Dans le projet de loi, on dit que lorsque quelqu'un arrive d'un tiers pays sûr, l'agent d'immigration principal peut décréter qu'il n'est pas admissible. Il y a des dispositions qui prévoient un sursis dans le projet de loi, qui permettent de surseoir à l'exécution d'une décision pendant un certain nombre de jours. Auparavant, le sursis était de trois jours. Le nouveau projet de loi porte le sursis à sept jours.

Mais il y a trois cas où le sursis d'exécution de sept jours ne s'applique pas. Quelqu'un qui arrive des États-Unis peut être renvoyé immédiatement. Si l'intéressé consent à être renvoyé, il peut aussi l'être de façon immédiate. Ce principe est nouveau et nous inquiète quelque peu, car il peut arriver que les tribunaux fassent signer des mesures d'expulsion volontaire, comme cela s'est vu aux États-Unis.

La troisième situation, ce qui est aussi nouveau, c'est que la personne peut être renvoyée immédiatement lorsqu'elle arrive d'un tiers pays sûr, ce qui est l'essence de la disposition que vous venez de lire. La Loi sur l'immigration accordait au moins un délai de trois jours, mais en vertu du projet de loi, on ne dispose même plus de trois jours. Évidemment, avec l'ancienne loi, on disposait de plus de trois jours. Tout d'abord, il n'y avait pas de liste établie, mais même en supposant qu'il y en a eu une, on aurait quand même disposé de plus de trois jours, car il fallait que la cause soit entendue par une commission d'enquête en matière d'immigration, et de telles audiences ne pouvaient être tenues immédiatement à l'arrivée des réfugiés. Il fallait au moins deux semaines pour les organiser. Les intéressés disposaient donc de ce temps avant et après les audiences.

Aujourd'hui, le système exige que l'on formule une demande d'autorisation, ce qui est stipulé dans la loi ainsi que dans le projet de loi. On ne peut pas tout simplement adresser une demande au tribunal. Il faut tout d'abord formuler une demande écrite réclamant l'autorisation d'être entendu par le tribunal. Le tribunal a aussi élaboré, de son propre chef, un sursis d'exécution, qui diffère de la règle des trois jours ou de celle des sept jours. Dans l'affaire Toth, le tribunal a décidé de d'ordonner un sursis d'exécution si le demandeur risquait de subir des dommages irréparables s'il était renvoyé, si les autres éléments favorisaient le demandeur, et si une question grave était soulevée. Il s'agit d'un critère à trois volets. Comme de nombreux autres avocats, j'ai personnellement présenté des demandes dans ce contexte, et certaines sont acceptées, et d'autres sont refusées. Donc, la règle des trois jours ne s'applique pas, et l'on permet aux gens de demeurer au pays jusqu'à ce que le tribunal ait rendu son jugement.

Ce qui arrive, en fait, sur le plan technique, et c'est ce qui me permet de dire que la question est justiciable et non justiciable, je suppose que l'on peut dire que l'affaire sera soumise aux tribunaux, mais en pratique, c'est impossible,

[Texte]

excluded and they're returned right away, there's no gap of time between the decision and its execution. And you can't go to court before a decision, because before is premature, and if you have no gap of time between the decision and its execution, then it's too late.

This stay jurisdiction that I mentioned that the courts have assumed—irreparable harm, serious issue and balance of convenience—you may be able to prove all three things, but if you can never get to a court to show that, then in reality it is unjusticiable. And that's the problem with the bill.

• 1240

As I have said, this whole senior immigration officer jurisdiction is basically a grant of arbitrary power to officials to do what they want without lawyers, without hearings, without any sort of court review whatsoever. There are very specific limited grounds, but they can do anything and everything and there's no way even to find out what is happening, until it is too late.

**Mr. Heap:** To summarize what you have said, theoretically these decisions are justiciable on natural justice grounds—you can go to the court and say there will be irreparable harm—if you can go to the court. But practically speaking, you may not be able to go to the court to do that because you're gone. Is that it?

**Mr. Matas:** The only way I can see you can go to court is after the person has gone.

**Mr. Heap:** Somebody else can go on his behalf.

**Mr. Matas:** When you say "go to court", you would give instructions. In the Federal Court the claimant doesn't actually appear. It is just the lawyer who appears. So you can give instructions and then be gone. But you can never make the stay application for irreparable harm to prevent removal, because there just isn't any time to do it. You have in effect removed the stay jurisdiction of the court.

What we have suggested in our submission is that the courts themselves have found the stay provisions in the law faulty. They have developed their own jurisprudence to supplement the gaps in the law. Our submission is that what the court has articulated as common-law principle should be put into the legislation, so this three-part test should actually be legislated; and obviously there would have to be time to raise it. Instead, what the bill does is just remove the whole thing from the purview of the courts.

**Mr. Heap:** I would like to ask you an omnibus question. In your brief you refer on page 8 to a group of powers of the SIO. Then on page 9 you refer to other proposed sections that may or may not relate to the SIO. On page 11 you refer to country of first asylum, which I think does refer to the SIO, at least in part, probably in whole. Could you now, or if not, then soon, by mail, give us a comment on whether those provisions are all equally not practically justiciable in the

[Traduction]

parce que si quelqu'un est exclu et renvoyé de façon immédiate, il n'y a aucun délai entre la décision et son exécution. Et l'on ne peut s'adresser au tribunal avant qu'une décision ne soit rendue, car avant cela, la chose est prématurée, et s'il n'y a aucun délai entre la décision et son exécution, il est alors trop tard.

Cet élément dont les tribunaux se sont dotés—dommages irréparables, question grave et autres éléments—on peut arriver à justifier les trois éléments, mais s'il n'est jamais possible d'accéder à un tribunal pour le faire, ils deviennent alors non justiciables. Et c'est la difficulté particulière que pose le projet de loi.

Comme je l'ai dit, toute la question de l'autorité accordée à l'agent d'immigration principal se résume à un pouvoir arbitraire que l'on accorde à des fonctionnaires d'agir à leur guise, sans avocat, sans audience, sans quelque espèce de possibilité d'examen de la part d'un tribunal. Les motifs pour lesquels ils peuvent agir sont très précis et très limités, mais ils peuvent faire n'importe quoi, et il n'y a absolument aucun moyen de savoir ce qui se passe avant qu'il ne soit trop tard.

**M. Heap:** Pour résumer ce que vous avez dit, en théorie, ces décisions sont justiciables pour des motifs de justice naturelle—car on peut invoquer devant le tribunal le risque de dommages irréparables—si l'on peut accéder au tribunal. Mais, en pratique, il peut être impossible de s'adresser au tribunal, car à ce moment, on est déjà parti. Est-ce bien cela?

**M. Matas:** Le seul moment où l'on peut s'adresser au tribunal, c'est après que la personne est partie, en effet.

**M. Heap:** Quelqu'un peut le faire en son nom.

**M. Matas:** Oui, après avoir donné certaines instructions. Le demandeur ne comparait pas de lui-même à la Cour fédérale. Il n'y a que l'avocat qui y comparait. On peut donc donner des instructions à l'avocat, et quitter ensuite le pays. Mais il n'y a aucun moyen de demander la permission de demeurer au pays, en invoquant la possibilité de dommages irréparables, pour éviter d'être renvoyé, car on ne dispose tout simplement pas de suffisamment de temps pour le faire. Ce projet de loi enlève cette compétence au tribunal.

Dans notre mémoire, nous disons que les tribunaux ont jugé que les dispositions permettant de demander l'autorisation de demeurer au pays sont erronées. Ils ont donc établi leur propre jurisprudence pour pallier les lacunes existant dans la loi. Nous pensons que cette jurisprudence, que les tribunaux ont élaborée, ce principe de droit commun, devrait être inscrite dans la loi, ce qui signifie que ce critère à trois volets devrait désormais faire partie de la loi; évidemment, il faudrait aussi que l'on prévoie suffisamment de temps pour l'invoquer. Plutôt que cela, le projet de loi actuel ne fait qu'enlever cette compétence aux tribunaux.

**M. Heap:** J'ai une question à caractère général à vous poser. À la dixième page de votre mémoire, vous faites allusion à un groupe de pouvoirs de l'agent d'immigration principal. Puis, à la onzième page, vous faites mention d'un certain nombre d'articles proposés qui peuvent ou non viser l'agent d'immigration principal. À la page 14, vous faites aussi allusion au pays de premier asile, ce qui concerne aussi l'agent d'immigration principal, en partie, au moins, et peut-



[Text]

sense in which you have described, or whether some of them are more practically justiciable? That may be rather much to do all at once now, unless you anticipated the question.

**Mr. Matas:** I think I could answer the question. I just want to make sure exactly which issues you wanted to focus on in justiciability.

**Mr. Heap:** This arises out of the question of constitutionality and the alleged difficulty, or alleged impossibility, of having the principle of court review of challenges of constitutionality available. If neither the departed refugee can do it nor an interest group such as the Council of Churches, then it doesn't seem to be "justiciable", in the word used. The question would be which decisions or actions may trigger the question of justiciability or recourse to the courts. Do all the provisions you have listed there have the same difficulty you have described to me in connection with proposed paragraph 46.01(1)(b)?

**Mr. Matas:** It strikes me that the most acute problem of justiciability is where there is no seven-day stay.

**Mr. Heap:** Yes.

**Mr. Matas:** Seven days is not very long, but as a practising lawyer I have turned around court applications in seven days, although I don't like to do it. I would rather have more time. But in fact I can do it. These stay applications are done by telephone. You file a letter. You say this is an emergency. The courts will hear you almost on 24 hours' notice. The most acute problem is with those three situations where you can't get even a seven-day stay, where you're turned around right away. That is going to the United States, going to the safe third country, or where you consent.

I appeared at the Supreme Court of Canada as an intervener on behalf of a client when the Canadian Council of Churches case was discussed where there was this omnibus attack on the constitutionality of Bill C-55. There is no doubt in my mind the Supreme Court, as it was then constituted, at least from the questions from the bench, had severe doubts about the constitutionality of the safe third country provision. I have no doubt that is a subject that would be ripe for judicial review, should it ever be implemented.

[Translation]

être même en totalité. Pouvez-vous maintenant, ou sinon, bientôt, par courrier, nous dire si vous pensez que ces dispositions ne sont pas toutes autant non justiciables, en pratique, ainsi que vous nous l'avez décrit, ou si un certain nombre d'entre elles le sont? C'est peut-être un peu trop vous demander, à moins que vous n'ayez prévu la question et que vous vous soyez préparé en conséquence.

**M. Matas:** Je pense pouvoir y répondre. Je veux seulement m'assurer des aspects précis dont le caractère justiciable vous inquiète.

**M. Heap:** Cela ressort de la question de la constitutionnalité et de la supposée difficulté, ou de la supposée impossibilité, d'appliquer le principe de l'examen de la constitutionnalité de ces questions par les tribunaux. En supposant que ni le réfugié qui est parti, ni un groupe d'intérêt comme le Conseil des Églises ne peut le faire, il ne saurait alors être question que la chose soit justiciable, selon l'expression utilisée. Il faudrait alors déterminer quelle décision ou quelles actions peuvent permettre d'avoir recours aux tribunaux. Toutes les dispositions que vous énumérez dans votre document présentent-elles la même difficulté que ce que vous nous avez dit au sujet du sous-alinéa 46.01(1)b)?

**M. Matas:** Je constate que là où le problème du caractère justiciable se pose avec le plus d'acuité, c'est lorsque le demandeur ne peut bénéficier d'un sursis de sept jours.

**M. Heap:** Oui.

**M. Matas:** Sept jours, ce n'est pas tellement long, mais il m'est déjà arrivé de régler de tels cas dans les tribunaux en sept jours, malgré que je n'aime pas tellement cela. Je préférerais disposer de plus de temps. Mais, en réalité, ce n'est pas impossible. Ces demandes d'autorisation de demeurer au Canada se font par téléphone. On fait ensuite suivre une lettre. Il faut préciser qu'il s'agit d'une urgence. Les tribunaux entendent généralement une telle cause à presque 24 heures d'avis. Là où c'est plus difficile, c'est dans les trois situations où l'on ne peut même pas obtenir un sursis d'exécution de sept jours, lorsque le demandeur est immédiatement renvoyé du pays. Il s'agit des cas où les gens sont renvoyés aux États-Unis, dans un tiers pays sûr, ou dans le pays où ils consentent à aller.

J'ai comparu devant la Cour suprême du Canada, en tant qu'avocat représentant un client, lorsqu'elle discutait de l'affaire soulevée par le Conseil canadien des Églises, où il était question de la contestation de la constitutionnalité du projet de loi C-55. Je ne doute pas un seul instant que les juges de la Cour suprême, à ce moment-là, si j'en juge par les questions qu'ils posaient, entretenaient de sérieux doutes au sujet de la constitutionnalité de la disposition concernant le tiers pays sûr. Je ne doute pas non plus un seul instant qu'il s'agit d'un sujet qui serait tout à fait mûr pour un examen judiciaire si cette disposition entraînait jamais en vigueur.

[Texte]

[Traduction]

• 1245

**Mr. Heap:** So if those three cases, for example, were excluded by amendment from the jurisdiction of the SIO and referred on, by amendment, to the board, or if a seven-day stay were granted, the situation would ease, would it?

**Mr. Matas:** What you have to look at is not proposed section 46. You have to look at proposed section 49. Those are the provisions that deal with the stays. When it's seven days, what you have to look at is proposed subsection 49.(1.1). If you remove (1.1), that would deal with two of the problems. Then the other thing you would want to remove is proposed paragraph 49.(1)(d), that phrase "unless the person agrees that the removal order may be executed before the expiration of that seven-day period". If you remove those provisions, you would get a seven-day stay for everybody, and that would at least allow seven days for people to get to court.

**Mr. Reid:** Mr. Matas, it's nice to see you again.

Mr. Chairman, as Mr. Matas knows, occasionally I practice a dangerous habit of thinking out loud and asking the witness to correct me if I'm wrong. A couple of times in Winnipeg, I remember, he's done that to me before.

I want to go back to this question of principle. A comment was made about refugees yesterday that I hadn't really thought about. The comment was the concept that a refugee claimant should be able to go to the place of choice to seek asylum. I would like your view on that concept—as I say, I haven't thought about the implications of that—in light of the international effort through UNHCR and a number of others to develop not only the concept but the practical application of sharing responsibility for refugees. It is not unlike what we've seen in a number of countries where a group of countries come together and say we will do *x*, *y*, *z*... but also the mechanisms.

**Mr. Matas:** That question presupposes that if refugees had the choice, they'd all come to the same place, Canada; that there is some sort of conflict between responsible sharing and choice. But why do refugees choose one place rather than another? It's because if they come to Canada they have friends, they have relatives, they have contacts, they have support. Maybe there are churches willing to help them. The reason very often is that there are people who are willing to take up the responsibility. What you're very often doing by denying that choice is denying that share of responsibility.

There are now 17 million refugees in the world, approximately. Most of them are bottled up in countries of proximate refuge. If they're Somalis they're stuck in Kenya, the Afghans are stuck in Pakistan, the Sri Lankans are stuck in India, and so on. Out of those 17 million, maybe one million are in the west: in western Europe, North America, Australia, and New Zealand. In those countries you have maybe one million out of the 17 million. So what you

**M. Heap:** Par conséquent, si ces trois cas, par exemple, étaient exclus de la compétence de l'agent principal, au moyen d'une modification, et qu'une autre modification permettait de les renvoyer à la Commission, ou encore si on ordonnait un sursis d'exécution de sept jours, ce serait une amélioration, n'est-ce pas?

**M. Matas:** Ce qu'il faut considérer, ce n'est pas l'article 46 proposé, mais plutôt l'article 49 proposé. Il s'agit des dispositions qui portent sur les sursis. Dans le cas d'un sursis de sept jours, il faut considérer le paragraphe 49.(1.1). Si vous supprimiez ce paragraphe, cela réglerait deux problèmes. Il faudrait également supprimer, à l'alinéa 49.(1)(d) proposé, «à moins que l'intéressé ne consente à l'exécution avant l'expiration de cette période». Si vous supprimiez ces dispositions, il y aurait une période de sursis de sept jours pour tout le monde, ce qui donnerait au moins sept jours pour s'adresser au tribunal.

**M. Reid:** Monsieur Matas, nous sommes heureux de vous revoir.

Monsieur le président, comme le sait M. Matas, j'ai parfois la dangereuse habitude de penser tout haut et de demander aux témoins de me corriger si j'ai tort. Je me souviens qu'il l'a fait à quelques reprises à Winnipeg.

Je veux revenir à la question de principe. Quelqu'un a fait hier au sujet des réfugiés une remarque qui ne m'était jamais venue à l'esprit. Il s'agissait de l'idée qu'un revendicateur du statut de réfugié devrait pouvoir chercher asile à l'endroit de son choix. J'aimerais avoir votre point de vue sur cette idée—je vous préviens bien sûr que je n'ai pas réfléchi aux implications—étant donné les efforts internationaux déployés par l'entremise du HCR et d'un certain nombre d'autres organismes afin de réfléchir non seulement à cette idée, mais aussi à l'application pratique du partage des responsabilités relatives aux réfugiés. Cela ressemble à ce que nous avons vu dans certains pays qui se sont regroupés pour atteindre un objectif commun, mais qui ont aussi réfléchi aux mécanismes.

**M. Matas:** Cette question suppose que si les réfugiés avaient le choix, ils viendraient tous au même endroit, le Canada; qu'il y a une espèce de conflit entre le partage de la responsabilité et le choix. Mais pourquoi les réfugiés choisissent-ils un endroit de préférence à un autre? Parce que quand ils viennent au Canada, ils y ont des amis, de la famille, des contacts, un soutien. Il y a peut-être des Églises prêtes à les aider. Bien souvent, il y a des gens disposés à assumer la responsabilité. Ce que vous faites souvent, en refusant ce choix, c'est nier ce partage de la responsabilité.

Il y a actuellement environ 17 millions de réfugiés dans le monde. La plupart d'entre eux sont bloqués dans les pays limitrophes. Les Somaliens sont bloqués au Kenya, les Afghans, au Pakistan, les Sri-lankais, en Inde, etc. Sur ces 17 millions, il y en a peut-être un million en Occident: en Europe occidentale, en Amérique du Nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande. On en trouve peut-être un million sur 17 dans ces pays. Par conséquent, les pays les plus riches et



[Text]

have is that the countries that are the wealthiest and best able to offer resettlement and protection to refugees are taking, in sheer numbers, disproportionately the smallest share, and the poorest, the least able to share the refugee burden, are taking disproportionately the largest share.

If you were to have a system where refugees could choose their country of protection, you'd get a much better sharing of responsibility, a much more equitable burden-sharing than the system you have now, where people are in effect forced to stay in the countries of proximate refuge, if they can get out of the countries they want—

**Mr. Reid:** I don't disagree with that. The other thing you haven't said is that those richer countries have a greater obligation, in my view, collectively to take up the responsibility. But as those countries develop agreements between themselves that involve standards that not only follow from the convention but are enhanced, we then presumably develop a pool of countries, to which you and I hopefully would be comfortable, as we work from the first principle, which is providing protection for these people, that they not only get protection but better than protection, that they get some of the benefits of the wealthier countries. Do you agree with that?

• 1250

**Mr. Matas:** Yes. I would like to see us develop a pool of countries where there's a high level of protection. But regrettably, the problem we see with this bill is not a problem unique to Canada. Virtually everywhere the leadership on refugee issues is taken by immigration officials who look at it from the point of view of management of borders. It's all done from the point of view of traffic control as opposed to refugee protection.

We have meetings in Europe that have generated agreements such as Schengen and Dublin, which are mainly involved with the issues of what I would call immigration management, and they're done by immigration officials. We've got the informal consultations, with a capital I and a capital C, that met recently in Canada. Again, it's mostly immigration officials.

As a result, we have in each of these countries a replication of the type of management tools we see in Bill C-55. Carrier sanctions are everywhere and they're increasing and becoming more difficult. Fingerprinting is something that's being picked up in a lot of different countries. The safe third country rule is being picked up. The pool, rather than a pool, is becoming a swamp. We're seeing more and more countries making it harder and harder for refugees rather than easier and easier, which is why the safe third country rule gives me cause for concern. We're ending up sending people back to countries where we can't be sure that they're part of a pool of refugee protection but rather a swamp of immigration management.

**Mr. Reid:** If we're doing it on a case-by-case basis with these countries. . . I'm sorry; go ahead.

[Translation]

les mieux en mesure d'accueillir et de protéger les réfugiés acceptent une proportion exagérément faible et les pays les plus pauvres, les moins en mesure de partager le fardeau des réfugiés, en acceptent une proportion exagérément élevée.

Si les réfugiés choisissaient le pays où ils demanderaient protection, il y aurait un bien meilleur partage de la responsabilité, un partage du fardeau beaucoup plus équitable qu'actuellement, puisque les gens sont maintenant forcés de se réfugier dans les pays voisins, s'ils peuvent sortir du pays, ils veulent. . .

**M. Reid:** Je ne le nie pas. L'autre chose que vous n'avez pas dite, c'est que ces pays riches ont une obligation plus grande, selon moi, collectivement, face à cette responsabilité. Mais à mesure que ces pays signent entre eux des ententes qui prévoient des normes permettant non seulement de respecter mais aussi de renforcer la Convention, on peut supposer qu'il se développe un bassin de pays où vous et moi serions confortables, puisque nous partons du premier principe, soit protéger ces gens et non seulement les protéger mais leur donner plus qu'une protection, leur permettre de jouir de certains avantages des pays riches. Êtes-vous d'accord?

**M. Matas:** Oui. J'aimerais que nous formions un bassin de pays où le degré de protection serait élevé. Mais malheureusement, le problème que nous constatons à propos du projet de loi n'est pas unique au Canada. Presque partout, l'orientation des questions relatives aux réfugiés est donnée par les fonctionnaires de l'immigration qui envisagent ces questions du point de vue de la gestion des frontières. Toutes les mesures sont prises dans la perspective du contrôle de la circulation des personnes plutôt que de la protection des réfugiés.

Des réunions en Europe ont abouti à des accords, notamment à Schengen et à Dublin. Elles portaient principalement sur des questions que je qualifierais de gestion de l'immigration et elles regroupent des fonctionnaires de l'immigration. Il y a les consultations non officielles qui ont eu lieu récemment au Canada et qui réunissaient encore une fois surtout des fonctionnaires de l'immigration.

Par conséquent, dans chacun de ces pays, on reproduit le genre d'outils de gestion que nous voyons dans le projet de loi C-55. Les sanctions contre les transporteurs sont universelles, elles augmentent et deviennent plus sévères. Les empreintes digitales deviennent monnaie courante dans de nombreux pays. La règle du pays tiers sûr se répand. Le bassin devient un marécage au lieu d'être un bassin. On voit de plus en plus de pays mener la vie de plus en plus dure aux réfugiés au lieu de leur faciliter la tâche. Voilà pourquoi la règle du pays tiers sûr me préoccupe. Nous finissons par renvoyer des gens dans des pays où nous ne pouvons être certains qu'ils feront partie d'un bassin de protection des réfugiés et où ils risquent plutôt de se retrouver dans le marécage de la gestion de l'immigration.

**M. Reid:** Si nous procédions au cas par cas avec ces pays. . . Je suis désolé; allez-y.

[Texte]

**Ms Rivka Augenfeld (Co-chair, Working Group on Refugee Protection, Canadian Council for Refugees):** Maybe you could ask your questions. I wanted to add something.

**Mr. Reid:** If a country such as Canada is going on a country-to-country basis where we reach bilateral agreements, where we're confident of the systems that are in place, the compliance as well as the management systems, then that takes away from the old problem we see internationally, which is well, don't mind me; I signed the convention, therefore I'm okay. I would think the bilateral approach is one thing that helps that.

I understand what you're saying. In dealing with refugees, if you deal with them as a people-management problem, you tend to lose the other focus. A lot of the problems we've been forced to deal with have resulted, in a sense, from the movement of people and the necessity, or the desire, at least, as we work to make sure that real refugees get protection. A lot of the problems have come, both in the past and, as you pointed out, now, from our inability properly to manage people. In a sense, we've got to look at it that way. I guess what I'm searching for is whether there is another way to look at it that still allows us to address the problems that groups like yours and others have had in the past and that we ourselves grapple with today. I look at the work that international organizations have done in studying demographics. IIASA, based in Vienna, has done a huge study on the movement of people, on the whole question of demographics, and it ends up very much focusing on management.

**Mr. Matas:** To deal with your second point first, sure we've got to look at management. I don't say we shouldn't; I'm saying that can't be the exclusive concern. They say that this is not a policy bill, that it's a management bill. Yet it has all these policy implications, to which they seem to be oblivious because either they say it is not policy at all or else they don't care about it. You have to get beyond that. I agree with you. We've got to look at management, but not only that. Management cannot become an end in itself.

The issue of our working out a bilateral agreement and then we can trust the country and that's the problem solved is not as simple as that. The refugee determination system is individualized. It's an obligation of Canada. We signed the refugee agreement. It means we're committed to providing protection to real refugees. We can't push that obligation off to another country and say okay, we trust you, you do it, because it's our duty, not theirs. And if we push it off on another and they deny someone in error, then it's our fault and not just theirs.

[Traduction]

**Mme Rivka Augenfeld (coprésidente, Groupe de travail sur la protection des réfugiés, Conseil canadien pour les réfugiés):** Vous pourriez peut-être poser vos questions. Je voulais ajouter quelque chose.

**M. Reid:** Si un pays comme le Canada y va au cas par cas et conclut des accords bilatéraux qui nous permettent de faire confiance aux systèmes d'exécution et de gestion en place, cela élimine le vieux problème que nous constatons à l'échelle internationale et qui fait que chaque pays s'assoit sur ses lauriers parce qu'il a signé la Convention. Je pense que l'approche bilatérale joue un rôle positif en ce sens.

Je vous comprends. Quand on fait affaire avec les réfugiés, si on considère qu'il s'agit d'un problème de gestion des personnes, on tend à oublier l'autre perspective. Un grand nombre des problèmes que nous avons été forcés de régler ont résulté, jusqu'à un certain point, de la circulation des personnes et de la nécessité, ou du désir tout au moins, de nous assurer que les réfugiés véritables sont protégés. Un grand nombre de problèmes ont résulté et résultent encore, comme vous l'avez indiqué, de notre incapacité de bien gérer les gens. En un sens, il faut envisager le problème sous cet angle. Je cherche probablement à déterminer s'il y a une autre façon de voir qui nous permet encore de régler les difficultés que des groupes comme le vôtre ont éprouvées par le passé et auxquelles nous devons faire face actuellement. Je pense au travail des organismes internationaux qui ont étudié la démographie. L'IIASA, établie à Vienne, a effectué une étude gigantesque sur la circulation des personnes, sur toute la question de la démographie, et elle finit par mettre fortement l'accent sur la gestion.

**M. Matas:** Je répondrai d'abord à votre seconde question. Il est vrai qu'il faut tenir compte de la gestion. Je ne le nie pas; j'affirme cependant que cela ne devrait pas être notre unique préoccupation. On déclare qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi de politique mais plutôt d'un projet de loi de gestion. Or il contient toutes ces implications de politique, dont on ne semble pas se préoccuper parce qu'on affirme qu'il ne s'agit pas du tout d'une politique ou alors parce qu'on s'en fiche. Il faut aller plus loin. Je suis d'accord avec vous. Il faut tenir compte de la gestion, mais pas uniquement de la gestion. La gestion ne peut devenir une fin en soi.

La question des accords bilatéraux que nous pourrions rechercher et qui nous permettraient de faire confiance à l'autre signataire et de penser que le problème est réglé n'est pas aussi simple que cela. Le système de détermination du statut de réfugié est individualisé. C'est une obligation du Canada. Nous avons signé la Convention relative au statut des réfugiés. Cela veut dire que nous nous sommes engagés à protéger les réfugiés véritables. Nous ne pouvons transférer cette obligation à un autre pays, lui faire confiance et le laisser agir à notre place, parce qu'il s'agit de notre obligation, pas de la sienne. Et si nous nous déchargeons sur un autre pays et que quelqu'un est refusé par erreur, alors c'est notre faute, pas simplement la sienne.



[Text]

[Translation]

• 1255

The only way these agreements could work is if there's some form of harmonization so the other country applies the refugee definition in the same way, has the same standards of refugee procedural protection that we do, and also in terms of the treatment, the detention, the work permits and so on, doesn't have a system of disincentive and deterrence that prevents refugees from wanting to stay.

If there were a form of harmonization that met Canadian and international standards, and if there were some form of common court of appeal so that somebody could challenge a decision—let's say we send somebody to the United States from Canada—somebody could go not just to the internal system but to an international refugee appeal system to make sure that the international standards were being protected, conceptually it might work.

I can see conceptually where you could get a safe third country system that could work provided you had harmonization of international standards at the highest level, rather than what we have now, and a common court of appeal. It wouldn't be as good as allowing people to choose their country of destination, but I think it could work in consistency with international standards.

The problem is if you don't have this harmonization and the common court of appeal, what you get instead of the system working up towards international standards is a system working towards the lowest common denominator, because then people will always go to the best country first, and the best country is pressured to be at the same level as the others to prevent that from happening.

**Ms Augenfeld:** It's important for us also to look at what are we talking about when we're talking about other people sharing our responsibility. How much of a responsibility are we really taking in Canada? We're trying to convince the public that 30,000 or more refugee claimants a year is an enormous number when really in absolute terms, to look at the numbers David just quoted, it's a very small number.

We do have a system which accepts a large number of refugees and I think it proves that the bulk of them are genuine refugees and we don't need these kinds of draconian measures that are being proposed in this bill which seem to imply to the public that everyone is a potential fraud somewhere down the line.

Secondly, we then say people should be lining up at the door and not coming on their own. That's one of the department's things that they say to the public. But in fact if you look at the last two years we have not even reached our own quotas for overseas selection of government-sponsored refugees. There are all kinds of reasons given, but the final result is that we haven't even come up to our very minimal quota of 13,000, and now in this bill we're putting a cap on private sponsorship. Instead of it being over and above whatever the traffic will bear, we're putting a cap on it, and so again private sponsorship potential is being reduced.

Ces accords pourraient fonctionner uniquement s'il existait une certaine forme d'harmonisation afin que l'autre pays applique la définition de réfugié de la même façon que nous, qu'il possède les mêmes normes concernant la protection des réfugiés mais aussi concernant le traitement, la garde, les permis de travail, etc., qu'il n'y a pas d'entrave ou de facteur dissuasif empêchant les réfugiés de vouloir rester.

S'il y avait une forme d'harmonisation qui respectait les normes canadiennes et les normes internationales, et s'il existait une espèce de tribunal d'appel commun afin que les décisions puissent être contestées—lorsque nous renvoyons quelqu'un aux États-Unis par exemple—, que la personne renvoyée puisse s'adresser non seulement au système interne mais aussi à un système d'appel international à l'intention des réfugiés afin de s'assurer que les normes internationales sont respectées, en théorie, cela pourrait fonctionner.

Je peux envisager, en théorie, qu'on mette en place un régime de pays tiers sûrs qui fonctionnerait, à condition d'harmoniser les normes internationales au niveau le plus élevé, au lieu de ce que nous avons actuellement, et de posséder un tribunal d'appel commun. Ce ne serait pas aussi bien que permettre aux gens de choisir leur pays de destination, mais je pense que cela pourrait fonctionner en harmonie avec les normes internationales.

Le problème c'est que, sans cette harmonisation et ce tribunal d'appel commun, on obtient un système qui, au lieu de chercher à s'élever à la hauteur des normes internationales, se dirige plutôt vers le plus bas dénominateur commun, parce que les gens iront toujours d'abord vers le meilleur pays et que ce meilleur pays subira des pressions pour s'aligner sur les autres afin d'empêcher que cela ne se produise.

**Mme Augenfeld:** Il importe pour nous de réfléchir à ce que nous entendons quand nous parlons de partage de nos responsabilités avec les autres. Quelle part de responsabilité assumons-nous vraiment au Canada? Nous essayons de convaincre le public que 30 000 réfugiés par année est un chiffre énorme alors que, en termes absolus, quand on compare ce chiffre aux chiffres que David vient tout juste de citer, c'est minime.

Nous avons un système qui accepte un grand nombre de réfugiés et je pense qu'il démontre que la majorité d'entre eux sont des réfugiés véritables et que nous n'avons pas besoin des mesures draconiennes proposées dans le projet de loi et qui semblent vouloir faire croire au public que tout le monde est un imposteur éventuel.

Deuxièmement, nous affirmons ensuite que les gens devraient attendre à la porte et ne pas venir par leurs propres moyens. C'est l'un des messages que le ministère transmet au public. Mais en réalité, quand on regarde ce qui s'est passé depuis deux ans, on constate que nous n'avons même pas atteint nos quotas de sélection à l'étranger de réfugiés parrainés par le gouvernement. Toutes sortes de raisons sont données, mais il n'en demeure pas moins que nous n'avons même pas atteint notre quota minimal de 13 000 personnes et que le projet de loi plafonne désormais le parrainage privé. Au lieu de l'ajouter au mouvement normal, nous le plafonnons. Les possibilités de parrainage privé sont donc réduites.

[Texte]

What are we in fact saying? We want to reduce the number of refugee claimants that we think are our responsibility, and we're saying for at least a third of them it should be the U.S.'s responsibility and that of a certain number of other countries. Why should it be their responsibility if they've come here?

Secondly, we're not taking our announced share of overseas selection. There are problems with that overseas selection, but that's another issue. And we're diminishing the possibility for private sponsorship. So all in all, on all of these three fronts we're going down and not up. We're saying that it's somebody else's responsibility, and we're calling that international co-operation. It's not clear that's what it is.

**Mr. Reid:** I would take small issue with your perspective on both points. I think the international movement is to share our collective responsibility. I wouldn't perceive it as Canada shares its responsibility with others by shoving people out the door. It is my view that we clearly are moving along the route where there will be an increased movement of refugees around the world, and that we better collectively in the north get it together and get on with it, or the west, whatever you want to call us. I think that international co-operation is important.

As an individual, and the minister I think said the same, I would hate to think that we are going to take fewer refugees, or fewer immigrants for that matter. As you may know, when he was in Alberta he took an awful lot of flak—this is no reflection on Alberta—

**Mr. Fee (Red Deer):** Thank you.

**Mr. Reid:** —because he suggested that we should be going closer to 500,000. I like to hear that.

• 1300

I have a quick technical question. Why can a case not proceed before the Supreme Court on behalf of a claimant if that claimant is not in the courtroom?

**Mr. Matas:** It can. They are normally not in the courtroom.

**Mr. Reid:** So the argument that because the person is not in the country the case cannot proceed is not quite correct.

**Mr. Matas:** I don't know. This is about the Deghani case.

**Mr. Reid:** I'm talking about generally.

**Mr. Matas:** As far as I know. I cannot comment about the Deghani case. In general, there is nothing in the law. The only problem you get is that a case may become moot. Normally, courts will not decide a case that is not a real issue. They want to deal with real disputes. If the issue is whether or not a person should be returned and he is already returned, there is no issue left. They will not deal with it in that context. That can be a problem.

[Traduction]

Quel message communiquons-nous en réalité? Nous voulons réduire le nombre de demandeurs du statut de réfugié que nous estimons être notre responsabilité et nous affirmons qu'au moins le tiers d'entre eux devrait être pris en charge par les États-Unis et un certain nombre d'autres pays. Pourquoi devraient-ils être la responsabilité de quelqu'un d'autre s'ils ont choisi de venir chez nous?

Deuxièmement, nous n'assumons pas notre part annoncée de la sélection à l'étranger. Cette sélection pose des difficultés, mais ça, c'est une autre histoire. Et nous réduisons les possibilités de parrainage privé. Par conséquent, dans l'ensemble, sur tous ces trois fronts, nous reculons au lieu d'avancer. Nous affirmons que la responsabilité incombe à quelqu'un d'autre et nous appelons cela la coopération internationale. Il n'est pas certain que c'est bien de cela qu'il s'agit.

**M. Reid:** Je soulèverai deux petites objections dans les deux cas. Je pense que la tendance internationale consiste à partager notre responsabilité collective. Je n'ai pas l'impression que le Canada partage sa responsabilité avec les autres en fermant la porte. Je pense que nous nous dirigeons clairement dans la voie d'un mouvement accru des réfugiés dans le monde entier et que nous, du Nord et de l'Occident, peu importe comment vous voulez nous définir, devrions collectivement nous entendre et agir. Je pense que la coopération internationale est importante.

Personnellement, et le ministre a déclaré la même chose si je ne m'abuse, cela me chagrinerait beaucoup de penser que nous allons accepter moins de réfugiés ou encore moins d'immigrants. Comme vous le savez peut-être, quand il était en Alberta, il a été vertement conspué—cela dit sans vouloir porter de jugement sur l'Alberta. . .

**M. Fee (Red Deer):** Merci.

**M. Reid:** . . . lorsqu'il a proposé que nous nous approchions de 500 000. Je suis heureux de l'entendre.

J'ai une brève question technique. Pourquoi une cause ne peut-elle pas être entendue par la Cour suprême au nom d'un demandeur lorsque ce dernier n'est pas dans la salle?

**M. Matas:** Elle peut l'être. Les demandeurs ne sont habituellement pas dans la salle.

**M. Reid:** Par conséquent, l'argument que la cause ne peut être entendue parce que la personne ne se trouve pas au pays n'est pas fondé.

**M. Matas:** Je ne sais pas. Il s'agit de l'affaire Deghani?

**M. Reid:** Je parle en termes généraux.

**M. Matas:** Je ne peux me prononcer sur l'affaire Deghani. Règle générale, la loi est muette à ce sujet. Le seul problème c'est qu'une cause peut devenir un point de droit purement académique. Normalement, les tribunaux ne tranchent pas une affaire qui n'est pas réelle. Ils veulent se pencher sur de vrais litiges. Si on demande si une personne devrait être renvoyée et qu'elle l'a déjà été, la question ne se pose plus. Les tribunaux ne s'intéresseront pas à la question dans ce contexte. Cela peut poser des difficultés.



[Text]

**Mr. Heap:** Or you might be dead.

**Mr. Matas:** Indeed. If a person is dead and it is about his rights while he is alive, then again it is not an issue and they will not deal with it. Again, there are some cases where the courts deal with moot issues because they say this is so important we want to deal with it anyway. But it is very rare, very rare.

**The Chairman:** At the moment, any person in the world who puts their foot on Canadian soil has the rights under our Charter of Rights and Freedoms, which involves access to the courts, and if they are detained they have the right of habeas corpus. If somebody came to the border under 46.01(a) and went back to the United States, they would have every right to bring an action here. It would proceed through the courts and they would be sitting in the United States. Ultimately a decision would come out on the constitutionality of those sections. I think that is beyond dispute.

**Mr. Matas:** The problem, of course, is this state that was articulated in Toth. The most important part, I suppose, from the refugee perspective is irreparable harm. A refugee claimant may be able to show irreparable harm in going to the States or going to a third country and yet not be able to get before the courts to do that because, at least according to the bill, there is no delay between the decision and the execution. It is simply impossible. That is gone.

**The Chairman:** We are talking about setting up a case where the constitutionality of the clause would be attacked. I am saying there is a way to do that for sure.

I have a question. I would like to bring Mr. Baffoe in and have his views too.

There are millions of refugees out there. There is no doubt about it, Canada is taking a drop in the bucket. I have always been under the impression, and tell me if I am wrong, that those refugees that are selected from the camps, whether they are in Thailand or around the world, are real refugees. We take 13,000 of those perhaps. There is another group of refugees who show up at the Canadian border. We spend roughly \$1 billion in that department. There are 800 people in the IRB process, and there are 4,000 civil servants who really direct their attention to those refugees who have the initiative, the money, or whatever to get here, to actually show up on our shores at the border. I am wondering if there is not a better mechanism, a better way to spend the money than that.

For example, Canada could—there are enough out there—say we are only going to take real refugees from real camps selected by government employees in those camps. That would be one option. How do you react to that? Tell me about the mix of refugees who actually get to our shores, because these are the stories we read in the paper about the unscrupulous purveyors of human flesh. They sell them false documents, they take all their money, they force the women to sleep with them in order to get access to Canada. Tell me what you know about that group of people.

[Translation]

**M. Heap:** Ou encore la personne peut être décédée.

**M. Matas:** En effet. Si la personne est décédée et que la cause porte sur ses droits de son vivant, la question ne se pose plus et les tribunaux refuseront de l'étudier. Là encore, les tribunaux peuvent mettre certaines questions théoriques sur le tapis parce qu'ils les considèrent si importantes qu'ils veulent les régler de toute façon. Mais c'est très très rare.

**Le président:** Actuellement, quiconque met le pied en sol canadien jouit des droits conférés par notre Charte des droits et libertés. Cela veut dire l'accès aux tribunaux, et en cas de détention, le droit à l'habeas corpus. Si quelqu'un entre au pays en vertu de l'alinéa 46.01a) et retourne aux États-Unis, il aurait tous les droits d'intenter des poursuites chez nous. La cause serait entendue par les tribunaux pendant que le plaignant attendrait aux États-Unis. Une décision finirait par être rendue sur la constitutionnalité des articles visés. Je pense que cela ne fait aucun doute.

**M. Matas:** Le problème est bien sûr la situation définie dans l'affaire Toth. L'aspect le plus important, je suppose, du point de vue du réfugié est le tort irréparable. Un demandeur du statut de réfugié pourrait démontrer un tort irréparable en allant aux États-Unis ou dans un pays tiers sans pouvoir présenter ses arguments devant un tribunal parce que, selon le projet de loi tout au moins, il n'y a aucun délai entre la décision et l'exécution. C'est tout simplement impossible. Cette disposition n'existe plus.

**Le président:** Nous parlons d'une cause qui contesterait la constitutionnalité de l'article. J'affirme qu'il existe certainement un moyen de le faire.

J'aurais une question. J'aimerais entendre le point de vue de M. Baffoe.

Il existe des millions de réfugiés dans le monde. Il ne fait aucun doute que ceux que le Canada accepte représentent une goutte d'eau. J'ai toujours eu l'impression, et corrigez-moi si j'ai tort, que les réfugiés choisis dans les camps, que ce soit en Thaïlande ou n'importe où ailleurs, sont des réfugiés véritables. Nous en acceptons peut-être 13 000. Un autre groupe de réfugiés se présente à la frontière canadienne. Nous dépensons environ 1 milliard de dollars pour nous en occuper. Environ 800 personnes sont affectées aux opérations de la CISR et 4 000 fonctionnaires consacrent leur attention aux réfugiés qui ont l'initiative, l'argent ou tout ce qu'il faut pour venir ici et se retrouver sur nos côtes ou à nos frontières. Je me demande s'il n'y aurait pas un meilleur mécanisme, une meilleure façon de dépenser cet argent.

Par exemple, le Canada pourrait—il y a tellement de réfugiés—déclarer qu'il n'acceptera que les réfugiés véritables provenant de camps véritables choisis par les fonctionnaires dans ces camps. Ce pourrait être une solution. Qu'en pensez-vous? Parlez-moi des proportions de réfugiés qui arrivent sur nos côtes, parce qu'on lit dans les journaux des histoires sur des fournisseurs de chair humaine sans scrupules. Ils vendent de faux documents, prennent tout l'argent, forcent les femmes à coucher avec eux si elles veulent entrer au Canada. Dites-moi ce que vous savez de ces gens.

[Texte]

**Mr. Michael Baffoe (Executive Member, Canadian Council for Refugees):** I think the big issue at the borders is because they are desperate. They come and nobody cares about them.

Last November I was at a conference with the CCI in Ottawa. A senior official from the department was asked about levels of refugees selected last year from Africa. He said the target last year was 1,200, but they could not find 1,200 refugees from Africa. It was very shocking, because you have hundreds of thousands of refugees sitting in camps in Kenya and other places, and for the whole year immigration people scouted around the whole of Africa and they couldn't find 1,200.

• 1305

If people have this idea that they sit in these countries and nobody cares about them, then they have to find whatever means it takes to show up at the borders and try their luck.

Just now I was watching the minister's press conference on TV, and he seemed to take the same position. When he was asked about what the government is going to do about the Somali refugees in Kenya, when they are going all out to help Yugoslavian refugees, he said these people don't want to come. The Somali refugees don't want to move. If you asked them to come to Canada, they wouldn't come.

These are some of the issues. Because it is possible nobody will care about people who are in camps or who are at dangerous ports, they will have to find ways of showing up here. Where I came from, I couldn't have turned up at a refugee camp. It wasn't possible. So I had to find my way to come to Canada to see whether I could be accepted.

The difficulty is painting everybody who comes to the shores of Canada as "queue-jumping immigrants" and all that kind of stuff.

**The Chairman:** Of the numbers that show up in Canada, what percentage would you think—

**Mr. Baffoe:** It is very insignificant. It is not even up to 1%. So if we start screaming that so many—

**Mr. Allmand:** But 1% of what? Do you mean 1% are not really refugees?

**Mr. Baffoe:** No. Those who show up at the borders don't account for even 1% of the total number of refugees who are sitting in camps, waiting to be helped.

**The Chairman:** Do they tend to have higher incomes or more assets they have been able to sell? How do they get through these processes of people selling false documents?

**Mr. Baffoe:** I know of many people who escaped to some countries and managed to get people to dispose of properties they have to get the money, wherever they are, to come here. There are some people who left their countries many years before, and they have been hiding out in neighbouring countries and doing all sorts of underground things to be able to get some money to leave that place to live somewhere in dignity.

[Traduction]

**M. Michael Baffoe (membre de l'exécutif du Conseil canadien pour les réfugiés):** Je pense que la grande question à la frontière est liée au désespoir. Ils arrivent et personne ne se soucie d'eux.

En novembre dernier, j'ai participé à une conférence du CCI à Ottawa. On a demandé à un haut fonctionnaire du ministère d'indiquer le nombre de réfugiés choisis en Afrique l'an dernier. Il a déclaré que l'objectif était de 1 200 mais qu'ils n'ont pas pu trouver 1 200 réfugiés africains. Cette déclaration avait de quoi choquer parce qu'il existe des centaines de milliers de réfugiés dans les camps au Kenya et ailleurs. Or, pendant toute l'année, les fonctionnaires de l'immigration ont parcouru toute l'Afrique et n'ont pas pu en trouver 1 200.

Si les gens ont l'impression d'attendre dans ces pays et que personne ne se soucie d'eux, ils doivent trouver tous les moyens possibles pour arriver à la frontière et tenter leur chance.

Je regardais il y a un instant la conférence de presse du ministre à la télévision. Il semblait adopter la même position. Quand on lui a demandé ce que fait le gouvernement au sujet des réfugiés somaliens au Kenya, alors qu'il ne ménage aucun effort pour aider les réfugiés yougoslaves, il a déclaré que ces gens-là ne veulent pas venir. Les réfugiés somaliens ne veulent pas bouger. Si on leur demandait de venir au Canada, ils refuseraient.

Voilà quelques-unes des difficultés. Parce qu'il se peut bien que personne ne se soucie de ceux qui se trouvent dans des camps ou dans des ports dangereux, ils doivent trouver le moyen de se présenter à nos portes. Quand je suis venu ici, il m'aurait été impossible de me retrouver dans un camp de réfugiés. Ce n'était pas possible. J'ai donc dû trouver un moyen pour venir au Canada et voir si je pouvais être accepté.

Le problème c'est qu'on décrit tous ceux qui arrivent sur les côtes du Canada comme des gens qui n'attendent pas leur tour mais passent devant les autres immigrants.

**Le président:** De tous ceux qui arrivent au Canada, quel pourcentage, selon vous. . .

**M. Baffoe:** Il est infime. Il ne représente même pas 1 p. 100. Par conséquent, quand on commence à crier sur tous les toits que tant de. . .

**M. Allmand:** Mais 1 p. 100 de quoi? Voulez-vous dire 1 p. 100 ne sont pas des réfugiés véritables?

**M. Baffoe:** Non. Ceux qui se présentent à la frontière ne constituent même pas 1 p. 100 du nombre total de réfugiés dans les camps, qui attendent d'être aidés.

**Le président:** Ont-ils tendance à avoir des revenus plus élevés ou davantage de biens qu'ils peuvent vendre? Combien obtiennent-ils des faux papiers?

**M. Baffoe:** Je connais beaucoup de gens qui ont fui dans certains pays et ont réussi à faire vendre leurs biens par d'autres pour obtenir de l'argent afin de pouvoir venir ici. Certains ont quitté leur pays des années auparavant et se sont cachés dans des pays voisins. Ils y ont fait toutes sortes de travaux au noir afin de se faire un peu d'argent et de pouvoir quitter ce pays pour vivre ailleurs dans la dignité.



[Text]

Some people manage to escape with some money at the time they are escaping. In certain places where governments are very repressive people are always looking for ways of escaping, so they always make provisions for that. In some countries I know, at the slightest rumour of a coup they tend to run away, because they know the next time it is going to be their turn. You have some people in certain repressive countries who are always looking for opportunities to leave. So some people are always prepared, with the little property they have, to move at the least opportunity. It does not mean people will appear because they want to settle in Canada, as we are always led to believe.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I thank you very much. I think you have a press conference you have to go to.

We stand adjourned until 2 p.m.

## AFTERNOON SITTING

• 1405

**The Chairman:** Order.

We are very privileged to have before us this afternoon members from the Refugee Lawyers Association. Patricia Wong is the executive member. I spoke with Patricia on the phone some time ago.

Welcome. Would you be kind enough to introduce your colleagues, Ms Wong, and then go straight into your presentation. I know it's very long, so we are asking you just to summarize it. Our experts will go through it, as well as ourselves individually. The sooner we can get into questions, I think that's a more productive way.

**Ms Patricia Wong (Executive Member, Refugee Lawyers Association):** My name is Patricia Wong. With me are Gregory James and Christine Kurata, who are also executive members of the RLA.

We prepared a very detailed brief, but it hasn't been completed yet because of the short time we've had to prepare it. What we've prepared for you today is a statement of the highlights of provisions in the proposed bill that are of concern to us.

Many of our concerns in principle pertain to the application and technical aspects of the bill. Our concerns are fairly extensive and, as I indicated, many of the concerns are very technical in nature. Despite the time constraints, I hope that we can be of some assistance to you here today.

One of the main constraints is that, in a review of the bill, there haven't been any accompanying regulations to the bill, but there are extensive regulation-making-authority powers in the bill. Unfortunately, that is not in the bill.

Many of our concerns pertain to the access provisions. Under the access provisions of the bill there are basically three areas I'd like to highlight for your attention. The first pertains to identity and travel documents; the second pertains to eligibility bars; and the third pertains to review of refused claims. I'll just summarize very briefly each of those categories.

[Translation]

Certains réussissent à s'enfuir en emportant un peu d'argent. Dans certains pays où les gouvernements sont très répressifs, les gens cherchent toujours des moyens de s'enfuir et ils s'y préparent. Dans certains pays que je connais, ils s'enfuient à la moindre rumeur d'un coup d'État, parce qu'ils savent que, la prochaine fois, ce sera leur tour. Dans certains pays répressifs, il y a toujours des gens qui attendent l'occasion de s'enfuir. Par conséquent, certains sont toujours préparés, malgré le peu de moyens dont ils disposent, à s'échapper dès qu'ils en ont l'occasion. Cela ne veut pas dire qu'ils viennent ici parce qu'ils veulent s'établir au Canada, contrairement à ce qu'on a toujours tenté de nous faire croire.

**Le président:** Au nom du comité, je vous remercie beaucoup. Je pense que vous devez aller à une conférence de presse.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** La séance est ouverte.

Nous avons le privilège d'entendre cet après-midi des membres de la Refugee Lawyers Association. Patricia Wong est membre de l'exécutif. Je lui ai parlé au téléphone il y a quelque temps.

Bienvenue. Auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues, madame Wong, puis de commencer directement votre exposé. Je sais qu'il est très long, alors nous vous prions de nous le résumer. Nos experts liront votre mémoire, ainsi que chacun des membres du comité. Plus nous arriverons tôt aux questions, plus l'échange sera productif.

**Mme Patricia Wong (membre de l'exécutif, Association des avocats pour les réfugiés):** Je m'appelle Patricia Wong et suis accompagnée de Gregory James et de Christine Kurata, également membres de l'exécutif de notre association.

Nous avons rédigé un mémoire très détaillé, mais il n'est pas encore terminé à cause des délais très courts qui nous ont été impartis. Nous avons donc préparé à votre intention un énoncé des principales dispositions du projet de loi qui nous préoccupent.

Un grand nombre de nos préoccupations de principe sont liées à l'application et à des aspects techniques du projet de loi. Elles sont plutôt nombreuses et, comme je viens de le mentionner, beaucoup d'entre elles sont de nature très technique. Malgré le peu de temps à notre disposition, j'espère que nous pourrions vous aider aujourd'hui.

L'une des principales préoccupations est que le règlement relatif au projet de loi n'accompagne pas ce projet de loi, alors que le projet de loi confère de grands pouvoirs de réglementation. Il s'agit malheureusement d'une lacune.

Beaucoup de nos préoccupations sont liées aux dispositions concernant l'accès. À propos de ces dispositions, j'aimerais porter trois domaines à votre attention. Le premier touche aux papiers d'identité et aux documents de voyage; le deuxième, aux critères de recevabilité; et le troisième, à l'examen des demandes refusées. Je vais résumer brièvement chacune de ces catégories.

## [Texte]

Our primary concern is the manner in which the provisions of Bill C-86 arbitrarily deny genuine refugees access to the refugee determination process, to due process, and punish genuine refugees for actions that are perfectly consistent with genuine refugee behaviour.

A number I will touch on will follow.

The rationale for many of these provisions appears to be misguided by the perception that Canada has a too-liberal refugee determination policy that attracts more than its share of refugee claimants. In fact, I believe Canada receives fewer refugee claimants per capita than any other country in the western world, and many fewer than many developing countries, such as Iran and Kenya, which are hardly models of respect for human rights.

It's our position that Bill C-86 reflects a subordination of Canada's humanitarian tradition and the very protection needs of the persecuted to immigration enforcement objectives. That theme has been briefly touched on today by the CCR. The result is confusion and contradiction in Canada's refugee policy.

The first area I'll touch on is identity and travel documents.

A number of provisions in the bill will affect genuine refugee claimants by arbitrarily restricting or denying access to those who do not have identity documents. Many of the refugee claimants with whom I and my colleagues have come into contact with do not come with genuine travel documents. One has to question whether or not one can expect genuine refugees to approach the very government that is persecuting them and ask that government to issue travel documents to them.

Moreover, some governments deliberately remove all identity documents from a person as part of their persecutory practices. Others, such as Somalia, have no effective government to issue even identity documents.

In terms of the actual practice, in doing claims before the CRDD sometimes the refugee division will refuse claims because the claimant was able to obtain such documents from the government, presumably because the CRDD indicates that the claimant's lack of fear of his or her government and a lack of interest by that government in the claimant was reflected by the fact that he or she could obtain documents from that government.

• 1410

This provision or provisions in the act of putting the onus on refugee claimants to obtain identity documents will result in genuine hardship for real refugees.

The second area that I want to touch on is the actual practice in CRDD hearings. Sometimes certain members of the CRDD will, in the course of the hearing, indicate to the claimant that by relying on false documentation there are allegations made that the claimant has committed a serious non-political crime. That only happens when the claimant delivers these false documents to an immigration official at a port of entry.

## [Traduction]

Nous nous inquiétons principalement de la manière avec laquelle le projet de loi C-86 bloque arbitrairement l'accès, par les réfugiés véritables, au processus de détermination du statut de réfugié, à l'application régulière de la loi, et punit les réfugiés pour des actes qui sont tout à fait conformes avec le comportement d'un réfugié de bonne foi.

Je m'explique.

La justification d'un grand nombre de ces dispositions semble être guidée à tort par l'impression que la politique trop libérale de détermination du statut de réfugié du Canada attire un plus grand nombre de demandeurs que ce qui serait raisonnable. De fait, je crois que le Canada reçoit moins de demandeurs du statut de réfugié par habitant que tout autre pays du monde occidental et beaucoup moins qu'un grand nombre de pays en voie de développement, tels que l'Iran et le Kenya, qui sont loin d'être des modèles de respect des droits de la personne.

Nous sommes d'avis que le projet de loi C-86 témoigne de la subordination de la tradition humanitaire du Canada et des besoins de protection très réels des persécutés aux objectifs d'exécution de la Loi sur l'immigration.

Le CCR en a parlé brièvement aujourd'hui. Il en résulte une politique en matière de réfugiés confuse et contradictoire.

J'aborderai maintenant la question des papiers et des documents de voyage. Certaines dispositions du projet de loi auront des conséquences sur les demandeurs du statut de réfugié de bonne foi parce qu'elles limiteront ou refuseront arbitrairement l'accès aux personnes sans papiers d'identité. Beaucoup de demandeurs du statut de réfugié avec qui mes collègues et moi-même avons eu affaire n'ont pas de documents de voyage en règle. Il faut se demander si on peut exiger que les réfugiés véritables s'adressent au gouvernement qui les persécute pour obtenir des documents de voyage.

De plus, certains gouvernements confisquent délibérément tous les papiers d'identité dans le cadre de leurs actes de persécution. D'autres, comme la Somalie, n'ont même pas de gouvernement efficace capable d'émettre des papiers d'identité.

Dans la pratique, la SSR refuse parfois des demandes parce que le demandeur a pu obtenir ces documents du gouvernement. La SSR suppose probablement que le demandeur ne craignait pas son gouvernement ou que le gouvernement ne s'intéressait pas à lui puisqu'il a pu obtenir des papiers d'identité.

Cette ou ces dispositions de la loi selon lesquelles il incombe aux demandeurs du statut de réfugié d'obtenir des papiers d'identité occasionneront des difficultés bien réelles aux réfugiés véritables.

Le deuxième domaine que je veux aborder touche aux pratiques lors des audiences de la SSR. Il arrive parfois que certains membres de la SSR indiquent au demandeur au cours d'une audience que, puisqu'il a recouru à de faux papiers, on peut alléguer qu'il a commis un acte criminel non politique grave. Cela n'arrive que lorsque le demandeur remet ces faux papiers à un agent d'immigration au point d'entrée.



*[Text]*

So there are real problems in practice with this expectation that genuine refugees are expected to obtain travel documents even at that practical level of CRDD hearings.

Our association therefore recommends that no one, be they transportation companies, family members or friends, be punished by administrative or criminal sanctions where the traveller is subsequently found to be a convention refugee or otherwise allowed to remain in Canada.

In the practice of refugee law there is ample leeway given to the members to decide the identity of the claimant. If the CRDD members are not satisfied with the identity of the claimant then the claim fails.

Furthermore, even though convention refugees are entitled to apply for landed immigrant status, those who come without identity documents will be precluded from doing so.

The provision I refer to is in proposed subclause 46.04(8). This provision targets only genuine refugee claimants whose identity has already been established to the satisfaction of the refugee division. So if they're satisfied with your identity you may still be precluded from being landed because there aren't sufficient identity documents.

It is also our position that these policies discriminate against refugee claimants without valid documents and that they are hypocritical and punitive in nature.

At the same time, behind these provisions Parliament is being asked to introduce measures that suggest that refugee division members cannot be trusted to make these decisions.

The association therefore recommends that these provisions in Bill C-86 that punish genuine refugee claimants who travel without valid documents be deleted.

The second area of concern is the eligibility bars that are contained in subclause 36.(1) of the proposed bill. It is our strong recommendation that significant changes have to be made with respect to the method of determination and the actual criteria applied under these provisions.

The first provision I will discuss is proposed paragraph 46.01(1)(a). This of course applies to those refugees who have already been accepted as convention refugees in a third country.

The Refugee Lawyers Association is recommending that this provision be amended to provide protection for convention refugees who have developed a well-founded fear of persecution in their country of refuge and who are not receiving the minimal protection required by the convention.

• 1415

The second area of concern is the next proposed paragraph, 46.01(1)(b), commonly referred as to the same third country provision. The Refugee Lawyers Association is opposed to this provision for a number of reasons.

1. It corrupts many of the humanitarian considerations that ought to guide refugee resettlement.
2. It introduces irrelevant international political and economic concerns into refugee determination.

*[Translation]*

Il y a donc des problèmes pratiques du fait qu'on s'attend à ce que les réfugiés véritables obtiennent des documents de voyage, même au niveau pratique des audiences de la SSR.

Notre association recommande donc que personne, qu'il s'agisse des transporteurs, des membres de la famille ou des amis, ne fasse l'objet de sanctions administratives ou pénales lorsqu'il est démontré par la suite que le voyageur est un réfugié au sens de la Convention ou qu'on lui permet de demeurer au Canada pour d'autres raisons.

Dans la pratique du droit des réfugiés, les membres ont toute la latitude voulue pour déterminer l'identité du demandeur. Si les membres de la SSR ne sont pas convaincus de l'identité du demandeur, la demande est rejetée.

De plus, même lorsque des réfugiés au sens de la Convention ont le droit de demander le statut d'immigrant reçu, ceux qui arrivent sans papiers d'identité se font refuser ce droit.

La disposition à laquelle je fais allusion se trouve au paragraphe 46.04(8) proposé. Elle vise uniquement les demandeurs véritables de statut de réfugié dont l'identité a déjà été établie à la satisfaction de la Section du statut de réfugié. Par conséquent, même si la Section est satisfaite de votre identité, le droit d'établissement peut être refusé parce que les papiers d'identité sont insuffisants.

Nous estimons également que ces politiques sont discriminatoires envers les demandeurs du statut de réfugié sans papiers en règle et qu'elles sont hypocrites et punitives.

Par ailleurs, le Parlement est prié, par l'entremise de ces dispositions, d'instaurer des mesures laissant entendre qu'on ne peut se fier au personnel de la SSR pour prendre ces décisions.

L'association recommande donc de supprimer les dispositions du projet de loi C-86 qui punissent les demandeurs du statut de réfugié de bonne foi qui voyagent sans papiers en règle.

Le deuxième domaine qui nous préoccupe touche aux critères de recevabilité énoncés au paragraphe 36.(1) du projet de loi. Nous recommandons fortement d'apporter des changements au sujet de la méthode de détermination ainsi que des critères appliqués conformément à ces dispositions.

La première disposition que j'étudierai est l'alinéa 46.01(1)a). Elle s'applique aux réfugiés au sens de la Convention dans un tiers pays.

L'Association recommande que cette disposition soit modifiée pour protéger les réfugiés au sens de la Convention qui ont des craintes bien fondées d'être persécutés dans le pays où ils se sont réfugiés et qui ne reçoivent pas la protection minimale exigée par la Convention.

La deuxième disposition qui nous inquiète est l'alinéa 46.01(1)b), communément appelée disposition relative au même pays tiers. L'Association s'oppose à cette disposition pour plusieurs raisons.

1. Elle contrevient à un grand nombre de facteurs humanitaires qui devraient guider le rétablissement des réfugiés.
2. Elle fait entrer des considérations politiques et économiques non pertinentes dans la détermination du statut de réfugié.

*[Texte]*

3. It purports to be a model of international co-operation in refugee determination. I am going to say something that is very controversial. It's really a beggar-thy-neighbour policy.

First, many refugees come to a country because they have a family and a support network in that country. This provision, if implemented, will result in the separation and the destruction of vulnerable and traumatized refugee families.

The provision clearly favours those who are sufficiently wealthy or come from developed countries and therefore are able to take direct flights. It is contrary to Canada's humanitarian tradition to deny protection to the poor and the persecuted of the developing world.

Second, we believe that there is a powerful danger that the prescription or removal of a country as a safe third country will become highly politicized both domestically and internationally. A minister of the Crown is compromised where economic and international political considerations may be affected by such a decision.

Third, Canada is not receiving a proportionate per capita share of refugee claimants. In such circumstances to allow a minister unilaterally to prescribe countries that are receiving more refugees per capita than Canada as safe third countries can only be described as a beggar-thy-neighbour policy.

This proposed section does not provide a promising model for international co-operation in refugee determination. However, if Parliament sees fit to implement the safe third country provision, the Refugee Lawyers Association requests that Parliament establish minimum standards or requirements with respect to what protection the third country must provide to refugee claimants before such countries must be designated.

Although the bill purports to establish minimum requirements, it is our opinion that these protections and requirements are basically illusory.

In proposed subsection 114(8) the bill outlines the factors to be considered when prescribing third countries. The only requirement in the bill is that the country must comply with article 33 of the convention. This is only one provision in a fundamental convention consisting of 46 basic provisions designed to establish a minimum standard.

Our recommendation is that the third country must be a signatory to the convention and must comply with all of its provisions, not merely article 33, and must ensure respect for human rights of refugees and refugee claimants as established by the Refugee Convention and international human rights.

Canadians must be assured that refugee claimants are going to be properly identified in the third country. Otherwise reassurances that refugee claimants will be safe in those countries are hollow reassurances. Therefore, we recommend that the third country must have a refugee determination system that meets the minimum standards for refugee determination established by the executive committee of the United Nations High Commission for Refugees.

*[Traduction]*

3. Elle prétend être un modèle de coopération internationale dans le processus de détermination de statut de réfugié. Mes propos seront très controversés, mais j'affirme qu'il s'agit en réalité d'une politique égoïste et protectionniste.

Premièrement, beaucoup de réfugiés viennent dans un pays parce qu'ils y ont de la famille et un réseau de soutien. Cette disposition, si elle est adoptée, entraînera la séparation et la destruction de familles de réfugiés vulnérables et traumatisés.

Elle joue clairement en faveur des personnes assez riches ou de pays développés et donc capables de prendre des vols directs. Il est contraire à la tradition humanitaire du Canada de refuser de protéger les pauvres et les persécutés des pays en développement.

Deuxièmement, nous pensons qu'il y a un très grand risque que la désignation ou la suppression d'un pays tiers sûr ne devienne une décision très politique au Canada et à l'échelle internationale. Un ministre de la Couronne est compromis lorsque des considérations économiques et politiques internationales peuvent être influencées par une telle décision.

Troisièmement, le Canada ne reçoit pas un nombre de demandeurs du statut de réfugié proportionnel à sa population. Permettre à un ministre de désigner unilatéralement comme pays tiers sûrs des pays qui en reçoivent davantage par habitant ne peut donc qu'être considéré comme une politique égoïste et protectionniste.

L'article proposé ne fournit pas de modèle prometteur de coopération internationale dans le domaine de la détermination du statut de réfugié. Toutefois, si le Parlement juge bon de mettre en oeuvre la disposition relative aux pays tiers sûrs, l'Association demande que le Parlement fixe les normes ou les exigences minimales concernant la protection que le pays tiers doit offrir aux demandeurs du statut de réfugié avant que ces pays ne soient désignés.

Bien que le projet de loi prétende établir des exigences minimales, nous sommes d'avis que ces mesures de protection et ces exigences sont essentiellement illusoire.

Le paragraphe 114(8) proposé énonce les facteurs à considérer pour désigner un pays tiers. La seule exigence stipulée dans le projet de loi est que le pays observe l'article 33 de la Convention, soit un seul article d'une convention fondamentale parmi les 46 qui visent à établir une norme minimale.

Nous recommandons que le pays tiers soit signataire de la Convention et en applique toutes les dispositions, pas simplement l'article 33, et qu'il assure le respect des droits de la personne des réfugiés et des demandeurs du statut de réfugié tels qu'énoncés dans la Convention relative au statut de réfugiés et aux droits internationaux de la personne.

Les Canadiens doivent être assurés que les demandeurs du statut de réfugié seront bien identifiés dans le pays tiers. Sinon, les assurances que les demandeurs du statut de réfugié seront protégés dans ces pays seront vides de sens. Nous recommandons donc que le pays tiers dispose d'un système de détermination du statut de réfugié qui respecte les normes minimales de détermination établies par le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.



[Text]

In addition, we recommend that the process leading to the prescription of a country must include open and public consultation with interested groups and individuals in Canada, and the prescription must be subject to the scrutiny of Parliament and the Canadian public.

The fourth area of concern is the criminality provisions under the proposed eligibility paragraph 46.01(1)(e). Our association is not averse to the efficient identification and removal from Canada of people who are fleeing prosecution, not persecution, and who are genuine security risks or threats to Canada and the Canadian public. However, we strongly object to the separation of this issue from the refugee determination process.

• 1420

One of the most important functions performed by the refugee division is this very task. The definition of convention refugee explicitly already excludes those who are fleeing prosecution, not persecution, and those who there are serious reasons for considering have committed serious non-political crimes, committed crimes against peace, committed war crimes, committed crimes against humanity, or who are guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. These provisions would cover activities such as terrorism and serious criminal activity, which outweigh a fear of persecution.

The definition excludes senior members of governments that have committed international crimes, as well as members of organizations engaged in criminal activity. On the other hand, the exclusion clauses, which have been carefully drafted by international conferences, would not capture individuals who use legitimate means to rebel against tyranny or who use reasonable means to escape from persecution.

Bill C-86 would bar people who have stood up against tyranny and fought for freedom. These claimants would not even have their claims heard.

Refugee division members are explicitly trained to determine these matters. They are well positioned to determine whether the activities alleged are so serious the persecution feared pales in comparison, and vice versa. These are factors that ought to be taken into account where a person genuinely fears persecution and is at risk of return to torture and arbitrary extrajudicial execution.

The committee will hear from other members of the public about the criminality and security provisions. They will hear that many of these new provisions are preposterous and astonishingly over-inclusive. When it is considering these provisions, we ask the committee to bear in mind that these preposterous criminality and security provisions act as a bar to the bringing of a refugee claim as well.

Our recommendation therefore is that proposed paragraph 46.01(1)(e) be deleted from Bill C-86, that paragraph 46.01(e) of the current act be repealed, and that cases involving allegations such as these be referred to the refugee division for determination of the merits, with the minister appropriately represented.

[Translation]

De plus, nous recommandons que les formalités menant à la désignation d'un pays comprennent des consultations ouvertes et publiques avec les groupes et personnes intéressés au Canada et que la désignation fasse l'objet d'un examen par le Parlement et par le public canadien.

La quatrième préoccupation touche aux dispositions relatives à la non-admissibilité pour raisons d'ordre délictueux proposés à l'alinéa 46.01(1)e). Notre association n'a rien contre l'identification précise de ceux qui fuient les poursuites judiciaires et non la persécution, ni contre leur expulsion du Canada, ou de ceux qui sont vraiment susceptibles de mettre en danger la sécurité des Canadiens. Cependant, nous nous opposons vigoureusement à ce que l'on sépare cette question de celle de la détermination du statut de réfugié.

D'ailleurs, c'est précisément l'une des plus importantes tâches de la Section du statut de réfugié. La définition de réfugié au sens la Convention exclut déjà expressément ceux qui veulent se dérober à des poursuites judiciaires, pas à la persécution, et ceux au sujet desquels on a des motifs sérieux de croire qu'ils ont commis de graves crimes non politiques, des crimes contre la paix, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, ou qui sont coupables d'actes contraires aux buts et principes des Nations Unies. Ces dispositions doivent viser des activités telles le terrorisme et des crimes graves, lesquels pèsent plus lourd que la crainte d'être persécuté.

La définition exclut aussi expressément les membres clés de gouvernements qui ont commis des crimes de droit international, ainsi que les membres d'organisations qui se sont livrées à des activités criminelles. Par contre, les clauses d'exclusion, qui ont été rédigées soigneusement par des conférences internationales, ne touchent pas ceux qui ont utilisé des moyens légitimes pour se rebeller contre la tyrannie ou des moyens raisonnables pour échapper à la persécution.

Le projet de loi C-86 refuserait ceux qui se sont élevés contre la tyrannie et qui ont lutté pour la liberté. Ces demandeurs du statut de réfugié n'auraient même pas le droit d'être entendus.

Les membres de la Section du statut de réfugié sont justement formés pour trancher ces questions. Ils sont bien placés pour déterminer si les activités alléguées sont si graves qu'elles éclipsent la crainte d'être persécuté, et vice versa. Ce sont des considérations qu'il faut prendre en compte lorsque quelqu'un craint sincèrement d'être persécuté et risque, à son retour, la torture et l'exécution arbitraire sans forme de procès.

Le comité va entendre d'autres interventions du public sur les dispositions concernant la criminalité et la sécurité. On lui dira que la plupart de ces nouvelles dispositions sont ridicules et beaucoup trop restrictives. Nous demandons au comité qu'en étudiant ces dispositions, il n'oublie pas qu'elles empêcheront aussi la présentation de demandes de statut.

Nous recommandons donc que l'alinéa 46.01(1)e) du projet de loi C-86 soit supprimé, que l'alinéa 46.01)e) de la loi actuelle soit abrogé, et que les causes dans lesquelles on a soulevé de telles allégations soient renvoyées à la Section du statut de réfugié afin que celle-ci se prononce sur le bien-fondé des demandes, et que le ministre y soit bien représenté.

*[Texte]*

The last area in this area is denial of a hearing. Under the proposed legislation, immigration bureaucrats will be empowered to decree who has access to the process and who does not. Bill C-86 provides for the determination of eligibility without a hearing and without the assistance of family, friends, or counsel. This provision is clearly contrary to the right to a hearing established by the Supreme Court of Canada in the Singh decision. The denial of access to the refugee determination system in this manner cannot help but be perceived as cruel and arbitrary. Immigration bureaucrats are simply not able to determine serious factual issues, such as whether or not a claimant's fear of persecution in a country in which they have or might have sought refuge without a hearing. . .

The Law Reform Commission of Canada, in its draft final report, set out that eligibility should be determined by the refugee division as part of its mandate. The failure of Bill C-86 to recognize this role suggests a lack of faith in the abilities of refugee division members. The association therefore recommends that if Parliament retains the eligibility provisions, whether or not a claim is eligible should be determined by the refugee division.

• 1425

The last area with respect to eligibility pertains to the review of refused claims. Claims that are refused are not given any meaningful review on the merits. Judicial review does not replace the need for a meaningful review because, where leave is granted, the grounds for a successful appeal are extremely limited. It's a very high standard, and it in effect denies the rejected refugee claimant an appeal on the merits. There is also no provision to introduce new evidence, for example of a change in a country's circumstances, to the Federal Court.

Access to judicial review is restricted by leave requirements that are narrow and preclude judicial review in over 75% of the cases where it's sought. The extremely low statistic in this area is a reflection of the very narrow basis upon which judicial review may be granted.

The leave requirements weed out many genuine claims as well as spurious ones so that few cases will even go before the trial division, and the bill also seriously restricts in an unprecedented manner the review of trial division decisions by the court of appeal. In obscure private trade mark disputes they aren't even restricted in this idiosyncratic manner. The standard is completely inappropriate and indefensible.

In light of these concerns it is our association's recommendation that there be amendments to the bill to introduce a statutory provision providing for the reopening of refugee claims before the refugee division for the consideration of new evidence, for the remedying of breaches of natural justice and other errors or shortcomings in the initial hearings. Without such a provision the refugee division does not have the jurisdiction to reopen hearings, and much injustice is done.

*[Traduction]*

Enfin, il y a aussi le refus d'audience. En vertu du projet de loi, les fonctionnaires de l'immigration auront le pouvoir de décider qui présentera une demande de statut. En effet, le projet de loi C-86 prévoit que la recevabilité des demandes sera décidée sans entendre l'intéressé et sans lui donner l'aide de sa famille, de ses amis ni de son avocat. La disposition va nettement à l'encontre du droit à une audience qu'a affirmé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Singh. Refuser ainsi l'accès au processus de détermination du statut de réfugié ne peut être perçu autrement que cruel et arbitraire. Les fonctionnaires responsables de l'immigration sont tout simplement incapables de déterminer les faits importants, notamment si la crainte d'être persécuté est fondée ou non, s'ils n'entendent pas le demandeur. . .

Dans son ébauche de rapport final, la Commission de réforme du droit affirme que décider de la recevabilité des demandes devrait faire partie du mandat de la Section du statut de réfugié. Si le projet de loi C-86 ne lui reconnaît pas ce rôle, c'est peut-être parce que l'on doute de la compétence des membres de la Section. L'Association recommande donc que si le Parlement adopte ces dispositions, ce soit la Section du statut de réfugié qui détermine la recevabilité des demandes.

Une dernière remarque au sujet de la recevabilité concerne la révision des demandes rejetées. On ne prévoit pas une révision réelle du bien fondé de ces demandes. L'examen judiciaire ne peut se substituer à la révision vraie parce que les motifs d'appel, quand celui-ci est autorisé, sont extrêmement restreints. La norme est si élevée qu'elle empêche en fait un examen au fond des demandes rejetées. On ne prévoit pas non plus la présentation de nouveaux éléments de preuve à la Cour fédérale, par exemple la nouvelle situation politique du pays en cause.

Les motifs d'appel sont si restrictifs qu'il sera impossible de se pourvoir dans plus de 75 p. 100 des cas. Cette proportion indique à quel point les motifs d'examen judiciaire sont restreints.

De telles exigences bloqueront bien des demandes fondées, pas seulement les fausses, ce qui signifie que très peu de causes se rendront jusqu'à la section de première instance. De plus, le projet de loi limite sévèrement les pourvois en section d'appel des décisions de la première instance. C'est du jamais vu. Même les obscurs litiges sur des marques de commerce en droit privé ne sont pas assujettis à de telles limites. C'est une exigence tout à fait inappropriée et indéfendable.

Par conséquent, notre association recommande que le projet de loi soit amendé en vue d'y ajouter une disposition imposant à la Section du statut de réfugié l'obligation de rouvrir une affaire lorsqu'il y a de nouveaux éléments de preuve, afin de corriger les violations du principe de justice naturel et les autres erreurs ou fautes qui ont pu être commises lors de la première audience. Sinon, la Section du statut de réfugié n'aura pas ce pouvoir, ce qui entraînera des injustices.



[Text]

Second, the Refugee Lawyers Association recommends that review of refugee division decisions in the Federal Court be on a review of the merits of the case and not on the extremely low threshold and limited grounds provided by judicial review.

Lastly, the Refugee Lawyers Association further recommends that the provision denying a court of appeal review of a trial division decision be deleted from the bill.

There are many cases where, due to the technical nature of the definition of a convention refugee, persons legitimately fearing very real hardships are refused refugee status. Although the Minister of Immigration has a procedure for reviewing cases where claimants are refused refugee status, the humanitarian, compassionate application to the minister, in practice fewer than 1% of all cases reviewed in Ontario in 1991 were accepted in this manner. Such a review is in practice a farce. The Refugee Lawyers Association therefore recommends that there be a realistic and meaningful review of refused refugee claims to determine whether or not there are compelling grounds outside the definition of convention refugee that preclude Canada from returning the claimant to his or her country of origin.

The next two areas I will touch very briefly on are the refugee division, and discretion and regulatory powers. Many of the provisions in the proposed bill portray a serious lack of confidence in the refugee division on the part of the government. The Refugee Lawyers Association submits that if refugee division members are not qualified to deal with the issues involved in the refugee determination process, they shouldn't be appointed in the first place.

The fourth area is discretion and regulatory power. As I say, it would have been very helpful if the regulations were attached to the bill, but unfortunately they're not. In the place of the many safeguards that ought to be in Canada's refugee law, the bill provides that the minister, or the minister's office, may exercise discretion. Refugee law should not be the realm of ministerial decree.

In closing, we are extremely concerned with a lot of aspects of the bill that, due to the time constraints, cannot be brought to your attention today, but are outlined and analysed in our brief which will follow. These areas deal with the detention of claimants, the absence of provisions setting out the appropriate qualifications of board members appointed to decide refugee claims, the effect of national security certificates on the refugee determination process, the role of refugee hearing officers, the removal of confidentiality in refugee determination, the provisions providing for a stay of removal in specific circumstances, and much more. Those are addressed in our written brief.

• 1430

The association advocates a determination system that identifies genuine refugees and offers them realistic protection from persecution. We believe that Canadians do not want to send people to be tortured, abused or murdered.

[Translation]

La Refugee Lawyers Association recommande également que l'examen en Cour fédérale des décisions de la Section du statut de réfugié porte sur le fond de l'affaire et ne se limite pas aux motifs extrêmement restrictifs imposés pour l'examen judiciaire.

L'association recommande en outre que la disposition interdisant d'en appeler devant la section d'appel des décisions de première instance, soit supprimée du projet de loi.

Dans bien des cas, à cause de la technicité de la définition de réfugié au sens de la convention, on refuse le statut de réfugié à des personnes qui craignent légitimement de très dures épreuves. Même si le ministre de l'Immigration pourra réexaminer les demandes rejetées, en pratique, en Ontario, moins de 1 p. 100 de toutes les revendications présentées au ministre en 1991 pour des motifs humanitaires ont été acceptées. C'est une farce. Notre association recommande donc que l'on prévoie un examen réaliste et vrai des demandes rejetées en vue de déterminer s'il y a ou non des motifs incontestables, dépassant la définition de réfugié au sens de la convention, qui empêche le Canada de renvoyer le demandeur de statut dans son pays d'origine.

Je vais maintenant effleurer deux sujets: la Section du statut de réfugié et les pouvoirs discrétionnaires et réglementaires. Bien des dispositions du projet de loi donnent l'impression que le gouvernement ne fait pas confiance à la Section du statut de réfugié. L'association croit que si les membres de la Section du statut de réfugié ne sont pas compétents pour se prononcer sur les questions que soulèvent la détermination du statut, ils n'auraient pas dû être nommés.

Au sujet du pouvoir discrétionnaire et du pouvoir de réglementation, comme je l'ai dit tout à l'heure, il aurait été très utile d'annexer le règlement au projet de loi, mais ce n'est malheureusement pas le cas. Au lieu des nombreuses garanties qui devraient se trouver dans la législation canadienne concernant les réfugiés, on trouve dans le projet de loi un pouvoir discrétionnaire confié au ministre ou à son cabinet. Le droit concernant les réfugiés ne devrait pas se faire par décret ministériel.

En terminant, bien d'autres dispositions du projet de loi nous inquiètent énormément, mais nous ne pouvons vous en parler ici aujourd'hui faute de temps. Nous en traiterons toutefois en détail dans le mémoire que nous vous ferons parvenir. Il sera ainsi question de la détention des demandeurs, de l'absence des dispositions énonçant les qualités que devraient avoir les membres de la commission nommés pour décider des demandes, l'effet des attestations de sécurité sur le processus de détermination du statut, le rôle des agents d'audition, la suppression de la confidentialité du processus, les dispositions prévoyant un sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi dans certaines circonstances, et bien plus encore. Nous traitons de tout cela dans notre mémoire.

L'association préconise un mode de détermination qui reconnaît les réfugiés véritables et les protège vraiment contre la persécution. Nous croyons que les Canadiens ne veulent pas que l'on renvoie des gens qui seront torturés,

[Texte]

Yet, each of the items discussed today, we believe, frustrates the identification of genuine refugee claimants. As a result, more people who have sought protection in Canada will be instead returned to persecution. The Canadian public is entitled to a system deserving of more confidence.

The three of us are now open to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Allmand, would you start us off? Ten minutes, please.

**Mr. Allmand:** There are, of course, many questions that could be asked. You have dealt with some subjects that were in your brief but not all of them.

I want to ask you about the extension of the review period from seven to 30 days. As you know, there is now provision for a review within 48 hours of the person being put into detention. The current law provides that there be a review every seven days. That is being changed to every 30 days. It is my understanding that because the individuals concerned do not speak the language or are not familiar, it is often very difficult to get a review within the 48 hours, but one is often obtained and a great majority are released within the first seven-day period.

I would like to have your assessment on the impact of extending it to every 30 days. It would seem to me that this would lead to a larger number of people staying in detention and would also lead to the need to have greater use of habeas corpus proceedings to try to get the release of people who were illegally or allegedly illegally detained. That is my question. What is your assessment of this provision, and do you think it is justified from your practice in this area of law?

**Mr. Gregory James (Executive Member, Refugee Lawyers Association):** Particularly within the first month, we think that the provision is practically unreasonable. As you have said, the first detention review has to be held within 72 hours, not 48, forthwith after 48 hours. I think it is the experience of all of us and of our colleagues that very often it is not possible to get together the basic facts, perhaps a bonds person, perhaps proof of identity, or whatever it is that you need to establish, to the satisfaction of the adjudicator, in order to obtain a release within those 72 hours, and it is possible to do that within the following seven days. It is to be expected that there will be people unnecessarily detained who could have been released at the end of seven days but now will have to wait for 30.

It is understandable that the government would be interested in not having to do a seven-day review, every week, for months on end. But within the first month in particular it is very important that the review happen more frequently than this bill provides.

**Mr. Allmand:** Thank you very much.

You referred to the clauses dealing with eligibility. You referred to proposed paragraph 46.01(1)(a), where a person has been recognized by another country. We all have cases as members of Parliament. I have a case of an Iranian writer

[Traduction]

maltraités ou assassinés. Pourtant, nous croyons que chacune des dispositions dont il a été question empêchera de reconnaître les demandeurs de bonne foi. À cause de cela, un plus grand nombre de ceux qui auront voulu trouver refuge au Canada seront renvoyés là où ils ont été persécutés. La population canadienne a droit à un système plus crédible.

Nous sommes tous les trois prêts à répondre à vos questions..

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Allmand, voulez-vous commencer? Vous avez dix minutes.

**M. Allmand:** Toutes sortes de questions se posent. Vous avez présenté seulement quelques-uns des sujets dont traite votre mémoire.

Je voudrais vous interroger au sujet de la prolongation du délai d'examen qui passe de sept à 30 jours. Comme vous le savez, la loi prévoit actuellement un examen dans les 48 heures de la mise en détention d'une personne, et il doit y avoir un examen à tous les sept jours. Ce sera dorénavant à tous les 30 jours. Je crois comprendre que, puisque les personnes en cause parlent mal notre langue, il est souvent très difficile de faire un examen dans les 48 heures, mais c'est néanmoins possible la plupart du temps et la très grande majorité des gens sont libérés dans les sept jours.

Je voudrais savoir quel effet aura selon vous la prolongation du délai à 30 jours. Il me semble qu'à cause de cela, un plus grand nombre de personnes resteront en détention et il faudra donc présenter des requêtes d'habeas corpus pour tenter d'obtenir la libération de personnes dont on allègue que la détention est illégale. Voilà ma question. Que pensez-vous de cette disposition et croyez-vous qu'elle se justifie d'après votre expérience en droit des réfugiés?

**M. Gregory James (membre de l'exécutif, Association des avocats pour les réfugiés):** Surtout le premier mois, nous trouvons que la disposition n'est pas raisonnable. Comme vous le dites, le premier examen après la mise en détention doit avoir lieu dans les 72 heures, pas 48, tout de suite après 48 heures. D'après notre expérience à nous trois et celle de nos collègues, il est très souvent impossible de réunir les faits élémentaire, peut-être une caution, peut-être une preuve d'identité, enfin ce qu'il faut pour apporter les preuves nécessaires qui satisfassent l'arbitre, afin d'obtenir la libération dans les 72 heures. Sinon, c'est possible d'y arriver dans les sept jours. Il faut s'attendre à ce que des gens soient détenus inutilement alors qu'ils auraient pu être libérés au bout de sept jours. Maintenant, ils devront attendre 30 jours.

On comprend que le gouvernement ne tient pas à devoir faire un examen à tous les sept jours pendant des mois. Mais le premier mois surtout, il est très important que l'examen ait lieu plus souvent que ne le prévoit le projet de loi.

**M. Allmand:** Merci beaucoup.

Vous avez fait allusion aux articles concernant la recevabilité des revendications, notamment le projet d'alinéa 46.01(1)a, au sujet des personnes dont le statut de réfugié a été reconnu par un autre pays. Tous les députés sont mis au



[Text]

and professor who was recognized by France. All his colleagues have been assassinated in Paris because these people opposed the regime in Iran. The Iranian government has agents in France knocking them off, one by one. France is not providing them with adequate protection. As a result, this man came to Canada and, of course, the reason now, under the current law, is that he has been recognized in France, so go back to France. He argues, "Well, in France my life is at risk because all of my colleagues who wrote articles in this Iranian newspaper or magazine against the regime are being killed."

[Translation]

courant de certaines affaires. J'en ai une concernant un écrivain et professeur iranien qui a obtenu le statut de réfugié en France. Tous ses collègues ont été assassinés à Paris parce qu'ils s'opposaient au régime iranien. Le gouvernement iranien a des agents en France qui les assassinent un par un. La France ne les protège pas assez bien. C'est pourquoi cet homme est venu au Canada. Or le problème, c'est que d'après la loi actuelle, il devrait retourner en France puisqu'il a obtenu le statut de réfugié. Il rétorque à cela qu'en France, sa vie est en danger parce que tous ses collègues qui ont écrit des articles contre le régime dans un journal ou magazine iranien ont été assassinés.

• 1435

This example proves to me that paragraph (1)(a), first of all, should certainly not be left to the SIO to decide. But I wonder if you have an addition to simply making the recommendation that this isn't good. Yesterday somebody gave examples of people in Germany. Despite the fact that Germany's policy as a country is one of openness, there are elements at work in Germany that are very harmful to many types of immigrants, especially racial minorities. In other words, what I would like from you are maybe a few examples that would make it absolutely clear why this sort of provision is not a good one.

**Ms Christine Kurata (Executive Member, Refugee Lawyers Association):** This will be a joint effort by my colleague Mr. James and I. Very briefly, I want to add my two cents.

Many countries say they offer protection but don't really. One country in my experience is Djibouti. Many Somalis from both Somalia and Ethiopia were granted some form of nominal protection by Djibouti. But in fact, for example, they were given travel documents from Djibouti only on condition that they promised to stay out of Djibouti. In other words, the only document they had showing that they were recognized by that country was given to them on a condition that they never set foot in it again.

The Iranian situation in France is an excellent one. It shows a country that wishes to offer protection but simply cannot. Indeed, this is the case in many countries. I am most familiar with Somalis, and again in Kenya there have been many problems. There is a government policy to try to exclude illegal Somalis. There is also hostility amongst the people of Kenya against Somalis, who are visibly, linguistically, and religiously different from the host population.

I am very concerned by this provision, because if we sent that person back to the United States to make their refugee claim in the United States, presumably the United States would look at that person and say, "Well, you are already granted asylum in some other country. Go back to Djibouti, go back to France, go back to Kenya." The merits of their situation would never be considered at any point in the system.

Cette histoire me prouve que l'alinéa (1)a) ne devrait certainement pas être laissé à la discrétion de l'agent principal. Je me demande toutefois si vous avez quelque chose à ajouter à votre recommandation de le supprimer. Hier, quelqu'un nous a donné comme exemple des gens en Allemagne. En dépit du fait que l'Allemagne soit un pays ouvert, certains éléments y oeuvrent pour nuire à certaines catégories d'immigrants, surtout ceux faisant partie de minorités raciales. Autrement dit, je voudrais que vous me donniez quelques exemples démontrant clairement pourquoi cette disposition est inacceptable.

**Mme Christine Kurata (membre de l'exécutif, Refugee Lawyers Association):** M. James et moi allons répondre ensemble. Je voudrais ajouter mon grain de sel.

Bien des pays disent offrir une certaine protection, mais c'est factice. L'un de ces pays, d'après mon expérience, c'est Djibouti. Beaucoup de Somaliens originaires de la Somalie et de l'Éthiopie ont reçu en théorie la protection de Djibouti. En réalité, Djibouti leur a remis des titres de voyage à la condition expresse qu'ils ne reviennent plus. Autrement dit, le seul document que ces gens possèdent, c'est celui de la reconnaissance de leur statut par le pays, à condition qu'ils n'y mettent pas les pieds.

L'exemple des Iraniens en France est fort bien choisi. Voilà un pays qui souhaite vraiment protéger les réfugiés mais qui en est incapable. C'est la même chose dans bien d'autres pays. Je travaille beaucoup avec des Somaliens, je connais donc mieux leurs problèmes. Au Kenya aussi c'est difficile pour eux. Le gouvernement du Kenya a comme politique d'expulser les Somaliens qui s'y trouvent illégalement. La population du Kenya est aussi hostile aux Somaliens qui diffèrent de leurs hôtes par leur physique, par leur langue et par leur religion.

Cette disposition me préoccupe beaucoup parce que si nous renvoyons quelqu'un aux États-Unis afin qu'il y présente une demande de statut de réfugié, il est probable que les États-Unis lui ordonneront de retourner là où il avait déjà obtenu l'asile, que ce soit Djibouti, la France ou le Kenya. Jamais le système n'étudiera le bien-fondé de la revendication.

[Texte]

**Mr. James:** Another perhaps topical example would be Yugoslavia, where a person of Muslim background, for example, could have sought refuge two years ago but today would be at serious risk. If that person came to Canada, they would be precluded from making a refugee claim in Canada by the terms of this provision and they would be sent back to Yugoslavia.

I understand the minister is taking the position that this kind of person could be issued a minister's permit, be it Yugoslavia or any other country. But it is our position that if minister's permits and ministerial discretion are an appropriate way to deal with refugee claims, then we don't need a refugee determination process for anybody. That is not an appropriate way to establish whether or not a person's fear of persecution is well-founded.

I would also like to suggest that this is a prime example of where a charter argument could be brought to challenge the lack of a hearing with respect to eligibility provisions. The Supreme Court of Canada has said that people who claim to have a well-founded fear of persecution in a country are entitled to an oral hearing before being sent back to that country. So if somebody wants to make a claim against a country where they have been found to be a conventional refugee, this seems to be an inappropriate charter challenge, as long as they get a chance to retain and instruct counsel before they get put back on the plane and sent away.

**Mr. Allmand:** That's good.

We have had discussion about the provision in the bill to have hearings before the Immigration and Refugee Board as open public hearings. Amnesty International and the Association of Immigrant and Visible Minority Women have criticized that provision because they feel that especially women, but refugees, would be extremely hesitant or fearful to tell their stories of torture and rape with press present and a public gathering. They feel that it is very difficult right now, in the private hearings, for these people to tell these stories.

On the other hand, while Mr. Matas, who was before us this morning, didn't like the provision, he felt that the government had no alternative in light of some of the court decisions that were rendered as a result of newspapers and other press agencies. . .that they've taken under the charter on freedom of the press to have access to those hearings.

As the Refugee Lawyers Association, what is your view on that provision? First of all, do you think it is a good one from a policy point of view, and what do you think of it from a legal point of view? Is Mr. Matas' view correct that probably it's necessary, whether we like it or not?

**Mr. James:** What the Federal Court decision said is it's wrong to presume a hearing should be closed to the public. This provision goes farther than it needs to to address that Federal Court conclusion.

[Traduction]

**M. James:** Un autre exemple tout à fait actuel, c'est celui de la Yougoslavie. Un Yougoslave musulman aurait pu très bien s'être réfugié ici il y a deux ans, mais serait vraiment en danger maintenant. Si cette personne venait au Canada, à cause de cette disposition elle ne pourrait pas présenter une demande de statut de réfugié ici et devrait retourner en Yougoslavie.

Je comprends que le ministre réplique que le cas échéant, cette personne pourrait recevoir un permis du ministre, quel que soit le pays en cause d'ailleurs. Mais d'après nous, si le pouvoir discrétionnaire du ministre est un bon moyen de décider des demandes, pourquoi avoir un processus de détermination. Le pouvoir discrétionnaire ne devrait pas servir à établir si la crainte d'être persécuté est fondée ou non.

Voilà d'ailleurs une très bonne occasion de contester les dispositions relatives à la recevabilité, en se fondant sur la Charte, puisqu'il n'y aura pas d'audience. La Cour suprême du Canada a affirmé que ceux qui ont des craintes bien fondées d'être persécutés dans un pays ont le droit d'être entendus avant que l'on décide de les renvoyer dans ce pays. Donc, si quelqu'un veut se plaindre d'un pays qui a reconnu son statut de réfugié au sens de la convention, il pourrait y avoir contestation fondée sur la Charte, en autant que la personne ait le temps de prendre un avocat avant d'être placée dans un avion.

**M. Allmand:** Très bien.

Nous avons discuté de la disposition du projet de loi prévoyant que les audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié soient publiques. Amnistie internationale et l'Organisation nationale des femmes immigrantes et membres des minorités visibles ont critiqué cette disposition parce que, selon eux, les femmes réfugiées seront très réticentes à raconter leurs histoires de torture et de viol devant les journalistes et un public. C'est déjà très difficile pour elles en audience à huis clos.

Par contre, M. Matas, qui a comparu devant nous ce matin, n'aimait pas cette disposition, mais il trouvait que le gouvernement n'avait pas vraiment le choix étant donné certains arrêts rendus à la demande des journaux et d'agences de presse qui ont invoqué la liberté de presse garantie par la Charte pour être présents à l'audition des demandes.

Qu'est-ce que votre association pense de cette disposition? Premièrement, croyez-vous qu'elle soit acceptable du point de vue politique, et pensez-vous que ce soit acceptable du point de vue juridique? M. Matas a-t-il raison de dire qu'elle s'impose probablement, que cela nous plaise ou non?

**M. James:** Ce que la Cour fédérale a affirmé dans son arrêt, c'est que l'on avait tort de présumer que l'audience devait se tenir à huis clos. Cette disposition va beaucoup plus loin que nécessaire pour se conformer à l'arrêt de la Cour fédérale.



[Text]

What we would suggest is that there be a presumption, perhaps, that the hearing is open to the public, but only on application from the public, so the counsel and the claimant and all the participants in the process have notice that access is being sought. That way the next step in the process, which is a hearing on whether or not the public hearing should be open or not, can be dealt with.

What I'm afraid is going to happen, the way things work right now, is I'm going to show up at a hearing with one of my clients and there is going to be a member of the media standing there. That member of the media is going to want to come into the hearing. I'm going to go into the hearing, and the first thing I'm going to do is request an adjournment. Nobody is going to want that adjournment, but we are going to have to take it, because we've had no notice. We're going to have to come back another day just to argue the access issue; then we're going to get into the hearing.

For most of my claimants, I'm going to win that access hearing. They have good reason for not wanting public access to their cases. But I don't want to be going into these hearings and having to request adjournments because I didn't get any notice of an application to seek access.

I think the provision goes farther than it needs to to address the problem.

**Ms Wong:** A refugee who is fleeing his or her country of persecution often finds himself or herself in a position such that sometimes they will have difficulty explaining the situation even to you. He doesn't know who to trust. He is in a new country. The first thing I do whenever a client comes to my office is explain that he can be very honest with me, because they're often very reluctant even to tell you their whole story. This problem arises also at refugee hearings, because they are up before two board members, a refugee hearing officer and a translator, they have never seen before.

So it's a very unique position the refugee claimant finds himself or herself in. I cannot see the appearance of total strangers in the entire process as being a good thing.

**Mr. Heap:** Ms Wong, in your opening remarks you made a statement, if I got it right, to the effect that Canada receives fewer refugees per capita than any other country in the developed world. Is that right? Is that what you were saying?

**Ms Wong:** That's what I was saying.

**Mr. Heap:** That is contrary to what the minister has said and various official statements have said. I am wondering what your basis is for saying that.

**Mr. James:** We have three statistics in the document we've shown to you, setting out what the average is, then Canada's, then Germany's. These statistics we got from Mr. Howard Adilman, who is the director of the Centre for Refugee Studies. They were obtained very simply. You take the number of claimants coming into a country in any given year and you put that over the population of the country. In those statistics, Canada receives less than the average number of claimants per capita, compared with other countries in the west.

[Translation]

Il devrait y avoir présomption d'audience publique, à condition que le public en fasse la demande. Ainsi, l'avocat et le demandeur de statut et tous les autres participants seraient avisés que l'on demande une audience publique. Il y aurait ensuite audition de la requête afin de déterminer si l'audience devrait se tenir à huis clos ou non.

Étant donné ce qui se passe à l'heure actuelle, je crains de me présenter un jour ou l'autre à une audience avec un de mes clients et de me retrouver nez à nez avec un journaliste qui voudra assister à l'audience. Évidemment, je vais certainement commencer par demander un renvoi que personne ne souhaitera vraiment, mais nous n'aurons pas le choix puisque nous n'aurons pas été avertis de la présence du public. Nous serons obligés de nous présenter à nouveau uniquement pour plaider le huis clos. Ensuite, il y aura audition de la demande.

Pour la plupart de mes clients, je vais gagner le huis clos parce qu'ils ont d'excellentes raisons de refuser l'audition publique de leur cause. Mais je ne tiens pas à commencer chaque fois par demander un ajournement parce que l'on ne m'a pas avisé de la demande d'audience publique.

Je trouve que la disposition va plus loin qu'il ne le faut pour régler le problème.

**Mme Wong:** Un réfugié qui quitte le pays où il est persécuté se retrouve souvent dans une situation telle qu'il a parfois du mal à expliquer ce qui se passe, même à vous. Il ne sait pas à qui il peut se fier. Il se trouve dans un nouveau pays. La première chose que je fais quand je rencontre un client pour la première fois, c'est de lui expliquer qu'il peut être très franc avec moi, parce que les réfugiés hésitent souvent à nous raconter, même à nous toute leur histoire. C'est le même problème à l'audition de la demande parce que le réfugié se retrouve devant deux membres de la commission, un agent d'audience et un interprète, toutes des personnes qu'il n'a jamais rencontrées.

Le demandeur de statut de réfugié se trouve donc dans une situation vraiment unique. Ce ne serait vraiment pas une bonne chose que de purs étrangers se présentent à ces audiences.

**M. Heap:** Madame Wong, dans vos remarques préliminaires, vous avez dit, si j'ai bien compris, que le Canada accueillait moins de réfugiés par habitant que n'importe quel autre pays industrialisé. C'est bien vrai? C'est bien ce que vous avez dit?

**Mme Wong:** Effectivement.

**M. Heap:** C'est tout à fait le contraire de ce qu'affirment le ministre et les diverses déclarations officielles. Je me demande sur quoi vous vous fondez pour faire une telle affirmation.

**M. James:** Dans le document que nous vous avons montré, il y a les statistiques pour la moyenne, le Canada et l'Allemagne. Nous avons obtenu ces chiffres de M. Howard Adilman, le directeur du Centre for Refugee Studies. Le calcul est très simple. On prend le nombre de demandeurs de statut qui arrivent dans un pays une année donnée et l'on divise par la population du pays. Selon ces statistiques, le Canada accueille un nombre de demandeurs par habitant inférieur à la moyenne des pays occidentaux.

[Texte]

**Mr. Heap:** So that what you are referring to is the number of people who came to make a claim—

**Mr. James:** That's right.

**Mr. Heap:** —not the number of claimants who were accepted.

**Mr. James:** That's right, be they manifestly unfounded claims, be they fully qualified claims, whatever they might be. We're talking about the gross number of claimants.

**Mr. Heap:** Do you have any figures, any similar analysis, for the number of people accepted as convention refugees, added to, or supplemented by, the number of people allowed to stay permanently on some designation other than convention refugee but arising out of the refugee examination?

**Mr. James:** This is one of the things we started to do research on. We haven't been able to get the actual statistics. In most countries in the west they have more than one way of dealing with refugee claimants. Many of these people are processed under special programs and so on. When you see statistics that say so many people in this country are accepted as convention refugees, a percentage of the claims determined, there are other people whose claims have been pulled out of the refugee determination process by special programs—

• 1445

**Mr. Heap:** Do you mean in the other countries?

**Mr. James:** In other countries, not in Canada—in special programs, and are being allowed to stay in other ways, those people are not being included in those statistics and those people may well be very well qualified refugees.

We don't have those numbers with us, but we know that those programs exist, and we are endeavouring to get those numbers.

**Mr. Heap:** When you get them may I ask you to send them to the clerk of the committee and she will circulate them to all of us.

**Mr. James:** Yes.

**Mr. Heap:** It is of a very broad interest, I think, considering the question of Canada's reputation as claimed or as attributed.

**Ms Kurata:** I think it is important for the committee to know that we did once have special programs for people coming from refugee-producing countries. A number of countries were on this list, Sri Lanka, Ethiopia, countries in turmoil at that time. Generally those programs said, if you come here and you establish yourself, if you go for a year, you support yourself, and you don't commit any criminal offences, you will then be processed for landing. Those programs ceased to be implemented in 1989, so the number of our alternative landings or alternative compassionate stays has reduced very substantially.

**Mr. Heap:** My next question concerns a point close to one that was discussed this morning with the Canadian Council for Refugees, and that is the question of stays of removal. This morning what was discussed, if I understand it

[Traduction]

**M. Heap:** Il s'agit donc du nombre de personnes qui sont venues ici et ont présenté une demande. . .

**M. James:** C'est exact.

**M. Heap:** . . . par opposition au nombre de demandes qui ont été acceptées.

**M. James:** C'est exact. Cela comprend donc aussi bien les revendications parfaitement légitimes que celles qui sont sans fondement. Il s'agit du nombre brut de demandes.

**M. Heap:** Avez-vous des chiffres ou une analyse comparable pour le nombre de personnes acceptées comme réfugié au sens de la convention plus le nombre de ceux qui sont autorisés à devenir résidents permanents après que leur demande ait été étudiée, même s'ils ne sont pas reconnus comme des réfugiés au sens de la convention?

**M. James:** Nous avons commencé à faire des recherches là-dessus mais nous n'avons pas encore réussi à obtenir des statistiques. Dans la plupart des pays occidentaux, il y a plusieurs méthodes pour déterminer le statut de réfugié. La plupart des revendications sont étudiées dans le cadre de programmes spéciaux. Parmi les statistiques sur le nombre de personnes acceptées comme réfugiés au sens de la convention, on sait qu'il y a un pourcentage de revendications qui sont traitées en vertu de programmes spéciaux et non pas dans le cadre du processus habituel.

**M. Heap:** Vous voulez dire dans d'autres pays?

**M. James:** Oui, pas au Canada. Il y a des programmes spéciaux permettant d'autoriser des demandeurs de statut à rester sans obtenir le statut de réfugié et ces cas ne font pas partie des statistiques sur les réfugiés, même s'il peut s'agir de vrais réfugiés.

Nous n'avons pas ces chiffres à portée de la main, mais nous connaissons l'existence de ces programmes et c'est pourquoi nous tentons de nous renseigner.

**M. Heap:** Quand vous les aurez obtenus, pourriez-vous les faire parvenir à notre greffière qui nous les transmettra.

**M. James:** Certainement.

**M. Heap:** C'est vraiment très intéressant étant donné la réputation que le Canada a on croit avoir dans le monde.

**Mme Kurata:** Le comité doit savoir que nous avons déjà eu des programmes spéciaux pour les ressortissants de pays d'où arrivaient beaucoup de réfugiés. Il y avait entre autres sur la liste le Sri Lanka, l'Éthiopie, et d'autres pays où il y avait des troubles. En général, grâce à ces programmes, ceux qui s'établissaient ici et qui étaient capables de subvenir à leurs propres besoins pendant une année et qui ne commettaient aucun crime pouvaient ensuite obtenir le statut d'immigrant reçu. On a abandonné ces programmes en 1989. C'est pourquoi il n'y a plus tellement d'autres moyens d'obtenir le droit d'établissement.

**M. Heap:** Ma prochaine question se rapproche d'un sujet dont nous avons discuté ce matin avec le Conseil canadien pour les réfugiés; c'est à propos du sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi. Si j'ai bien compris la



[Text]

rightly, were stays of removal in cases where persons are found not to be credible. I refer to pages 48 and 49, paragraph (f), where a person has been determined pursuant to proposed subsection 69.1(9.1) not to have a credible basis. He'll have seven days.

Then there are the exceptions that we were discussing this morning, such as residing in the United States for some period, and a person being determined to be not eligible by reason of proposed paragraph 46.01(1)(b) and is removed to another country, and so on.

What I am concerned with is the person who is found to be not credible and is therefore the subject of paragraph (f) on page 48 without the exceptions referred to. That was the section we were dealing with this morning.

I am also concerned not with credibility but with eligibility, which is in the old system, and the new system has a determination prior to credibility. Eligibility is done first and then credibility. Eligibility in the current law is done more or less in the same hearing, the preliminary hearing. Under the proposed law, in cases of people arriving at the port of entry, it will be done at the port of entry by the SIO.

I am still trying to get clarification on the question of whether it is justiciable, as was being discussed this morning. If a person is found ineligible by the SIO at the port of entry, is there any possibility that he may get a stay of removal in order to clarify or contest one of the grounds, which might be one of the ones you have discussed concerning prescribed countries?

**Mr. James:** The biggest hurdle to cross in getting a stay under these provisions is just the practicalities of getting it done within the timeframe provided. I heard Mr. Matas say this morning that he has done it within seven days, and I am sure he has, and if I had the time I might be able to do it within seven days as well.

The biggest hurdle that a claimant has at that stage is finding a lawyer in the first place. I know that to 90% of the people who call my office I tell them I don't have time to take their cases. So you are going to get refugee claimants who are in detention who are phoning lawyer after lawyer after lawyer trying to find somebody who has the time to do an emergency application within seven days.

I am very sceptical that very many of these claims are going to be able to find a lawyer, certainly within... maybe they will have two days left.

• 1450

**Mr. Heap:** I hear what you say, but I have a related question. In your reading of the bill, does the person who has been declared ineligible on any one of the five grounds listed have seven days to telephone around to lawyers, or does he go out perhaps the same day he came in?

**Mr. James:** Under the bill, people get a seven-day stay unless they are people who have come to Canada from a prescribed safe third country with which Canada has an agreement. If a person comes to Canada from, say, France,

[Translation]

discussion de ce matin, il y a sursis lorsque des personnes sont jugées peu crédibles. Je vous renvoie à la page 48, alinéa f), les cas où la section du statut détermine, conformément au projet de paragraphe 69.9(9.1), qu'une revendication n'a pas un minimum de fondement. Le demandeur a alors sept jours.

Il y a aussi les exceptions dont nous avons discuté ce matin, par exemple ceux qui ont résidé aux États-Unis pendant un certain temps et ceux dont la revendication est jugée irrecevable en vertu du projet d'alinéa 46.01(1)b) et qui sont renvoyés dans une autre pays.

Je m'intéresse aux revendications dont on décidera qu'elles n'ont pas un minimum de fondement et qui seront donc visées par l'alinéa f), à la page 48, sans les exceptions mentionnées. Voilà l'article dont nous avons traité de matin.

De plus, dans l'ancien système, il était question de recevabilité, pas de fondement. Or, le nouveau système commencera par établir la recevabilité d'une revendication avant d'en déterminer le fondement. En vertu de la loi actuelle, la recevabilité est déterminée au moment de l'audience préliminaire, en même temps que le reste. D'après le projet de loi, pour les personnes se présentant à un point d'entrée, l'agent principal déterminera sur-le-champ la recevabilité.

Je ne sais toujours pas s'il y aura des recours possibles ou non, comme on en a discuté ce matin. Si l'agent principal au port d'entrée estime que la revendication est irrecevable, est-ce que le prétendu réfugié pourra obtenir un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi afin de contester l'un des motifs, qui pourrait bien être l'un de ceux se rapportant aux pays apparaissant sur la liste?

**M. James:** Le principal obstacle à franchir quand on veut obtenir un sursis en vertu de ces dispositions, c'est celui du délai qui nous est imparti. J'ai entendu M. Matas dire ce matin qu'il a réussi à le faire en sept jours et je suis convaincu qu'il l'a fait, et peut-être que moi-même j'y arriverais.

Le plus gros obstacle pour le demandeur à ce stade-là, c'est de trouver un avocat. Je peux vous dire qu'à 90 p. 100 des personnes qui appellent à mon bureau, je réponds que je n'ai pas le temps de m'occuper de leur affaire. Il y aura donc des demandeurs de statut qui seront détenus et qui appelleront un avocat après l'autre sans être capables d'en trouver un seul qui aura le temps de préparer un dossier en sept jours.

Je ne suis pas du tout convaincu que la plupart de ces personnes arriveront à trouver un avocat rapidement. Peut-être ne restera-t-il éventuellement que deux jours pour se préparer.

**M. Heap:** Je comprends, mais j'ai une question connexe. D'après votre interprétation du projet de loi, est-ce que la personne déclarée inadmissible pour l'un des cinq motifs énumérés dispose de sept jours pour téléphoner à des avocats? Autrement dit, est-ce que cette personne retourne le jour même de son arrivée?

**M. James:** D'après le projet de loi, les gens pourront rester sept jours au Canada, à moins d'arriver d'un pays jugé sûr par le Canada et avec lequel le Canada a une entente. Supposons que quelqu'un arrive de la France avec laquelle le

[Texte]

and the minister has signed an agreement with France, one of these mutual examination agreements, that person could be put back on the very same airplane that very day and sent back to France, without seeing family members, without seeing friends, without seeing anybody, having no assistance whatsoever.

**Ms Wong:** Because under that particular provision a person can be removed pending judicial review.

**Mr. Heap:** Yes.

**Mr. James:** Yes, that's proposed subparagraph 49.(1).(c)(i).

**Mr. Heap:** A question on proposed paragraph 46.01(1)(b). I think Ms Wong referred to discriminating against people of the poor and developing world. . . or that people who have money have a better chance than people who don't have money. Is there more you want to say on that?

**Ms Kurata:** I think there's a great deal our association would like to say. Without a doubt—and I'd like to be very direct with the committee—we feel this provision discriminates against black and brown and yellow people, against people from the developing world. The bottom line of this provision is that most people who can get to Canada on connecting flights are people who are coming from European countries. If you come from Asia or from Africa or from South America or Central America, you simply cannot do that. We presume there will be discussion among airlines and different enforcement agencies that will ensure that if flights aren't routed now, they will be routed 100% through countries that will be prescribed countries.

We're very concerned for many reasons. First of all, when you look at the statistics of the Immigration and Refugee Board, you'll see that since 1989 the majority of people who have received protection have been from developing world countries, mainly from Somalia and Sri Lanka. If you infer from that the population of people from those countries in Canada, the committee will realize that there are many people, settled communities of refugees now, who have mothers and fathers and relatives in the same situation they were in.

The committee is aware, of course, there has been more fighting recently in Sri Lanka. The northern part of the country is now devastated. The committee, I believe, would also have seen *The Globe and Mail* coverage of the situation in Somalia. A third of the country is starving to death. The other two-thirds of the country is in a desperate situation. The infrastructure is destroyed. It is a truly horrendous situation, one we don't realize, because while there are reporters in Europe, there are not reporters in Africa. They're afraid to go into these situations.

In other words, this is the time when these communities of people, who if they aren't Canadian citizens today will be citizens next year, or whenever they will be settled amongst us, need our help. This bill is being considered precisely at the time when the situation for such people is the most desperate.

For example, today we discussed the announcement that was made. I have not seen the press release, but I understand Mr. Valcourt announced today that the entrance of 26,000 refugees, I believe, from Yugoslavia would be facilitated. We

[Traduction]

Canada a signé un accord réciproque; cette personne pourrait être remise à bord du même appareil, le jour même, pour rentrer en France, sans avoir vu sa famille, ses amis, sans avoir obtenu l'aide de quiconque.

**Mme Wong:** Parce qu'en vertu de cette disposition, une personne peut être renvoyée en attendant l'examen judiciaire.

**M. Heap:** Oui.

**M. James:** C'est vrai, c'est ce que prévoit le projet de sous-alinéa 49.(1).c(i).

**M. Heap:** J'ai une question au sujet du projet d'alinéa 46.01(1)b). Je crois que M<sup>me</sup> Wong a parlé de discrimination contre la population des pays pauvres et en développement. . . ou alors elle a dit que les chances des gens riches étaient bien meilleures que celles des pauvres. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**Mme Kurata:** Notre association en a long à dire là-dessus. Je vais être très franche avec le comité; il est évident, selon nous, que cette disposition est discriminatoire envers les noirs, les bruns et les jaunes, bref envers les habitants du monde en développement. Cette disposition revient à dire que la plupart de ceux qui viennent au Canada sur des vols de correspondance arrivent d'Europe. Pour ceux qui arrivent d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine, c'est impossible. Nous pensons que les compagnies aériennes s'entendront avec les divers organismes compétents pour que les vols passent tous par des pays jugés sûrs.

Cela nous inquiète pour bien des raisons. Tout d'abord, quand on regarde les statistiques de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, on constate que depuis 1989, la majorité de ceux qui ont obtenu une protection étaient originaires de pays en développement, surtout de la Somalie et du Sri Lanka. Si l'on en déduit le nombre de citoyens de ces pays qui sont maintenant établis au Canada, on se rend compte qu'un grand nombre de ces réfugiés maintenant bien établis ont une mère, un père et des parents qui vivent la même situation que ces réfugiés ont laissé derrière eux.

Le comité sait qu'il y a eu beaucoup de combats récemment au Sri Lanka. Le nord du pays est maintenant en ruines. Le comité a dû suivre les articles du *Globe and Mail* sur la situation en Somalie. Le tiers de la population de ce pays crève de faim. Les deux autres tiers sont dans une situation désespérée. L'infrastructure a été détruite. La situation est vraiment horrible. C'est difficile à s'imaginer parce que s'il y a beaucoup de journalistes en Europe, il y en a beaucoup moins en Afrique. Ils ont peur d'aller dans ces endroits.

Autrement dit, c'est maintenant que ces communautés de réfugiés qui sont bien établis parmi nous et qui auront la citoyenneté canadienne l'an prochain, s'ils ne l'ont déjà, ont besoin de notre aide. Le projet de loi est étudié au moment même où la situation de ces gens est vraiment désespérée.

Nous avons discuté aujourd'hui de l'annonce qui a été faite. Je n'ai pas vu le communiqué de presse, mais je crois savoir que M. Valcourt a annoncé aujourd'hui que l'arrivée de 26 000 réfugiés de la Yougoslavie serait facilitée. Nous



[Text]

applaud that. We feel that's a desperate situation and people should be helped. But we do not understand why it is in the Horn of Africa in situations like this where, quite frankly, many, many more people are being killed, many more civilians, the possibility of some sort of solution is, quite frankly, impossible, completely remote. We do not understand why people in those situations are not being helped. We ask the committee to please consider how this is going to affect other generations in a country that is a multicultural country. As we know, there have been situations in the past where we feel we failed other people. We failed, for example, the Jews who were—

• 1455

**The Chairman:** Ms Kurata, I believe you are making a very fine statement and have things absolutely correct insofar as it goes, for sure. We are under a very short timeframe and I really want to ask some other members to put their questions to you on this bill itself.

**Ms Kurata:** Yes.

**The Chairman:** I listened to the minister's press conference this morning too. He did point out that with respect to Somalia, there were some 11,600 Somalians in Canada and more going to come obviously. That is more of a general policy.

**Ms Kurata:** But, sir, this section will stop precisely that group of people from making plans.

**The Chairman:** You are making that point very well and we will certainly follow up with that in the bill.

Mr. Reid, would you put your questions.

**Mr. Reid:** Thank you, Mr. Chairman. I just have one, maybe two questions. Mr. Jourdenais has a follow-up.

I want to make myself clear in terms of proposed subsection 46.04(8). As I understand that subsection, immigration officers shall not land an applicant who does not have suitable documentation. That is what that says.

**Mr. James:** Yes, sir.

**Mr. Reid:** Landing coming, though, after the refugee determination process—

**Mr. James:** Yes, sir.

**Mr. Reid:** —after a claimant has been acknowledged to be a convention refugee. That process has been taken care of. This subsection would continue to provide an obligation on that person to come up with some form of documentation proving identity before landing. Right?

**Mr. James:** Yes.

**Mr. Reid:** That in fact is what we have to be concerned about. It is that obligation. It does not impact on the refugee determination system.

**Mr. James:** It reflects on the refugee determination system.

[Translation]

nous en réjouissons. Nous croyons que la situation est catastrophique et qu'il faut aider les gens. Nous ne comprenons pas pourquoi on ne réagit pas de la même manière au sujet des pays de la Corne de l'Afrique, où il y a beaucoup plus de victimes civiles et où les perspectives de solution sont extrêmement minces, voire inconcevables. Nous ne comprenons pas pourquoi les gens de cette région ne reçoivent aucune aide. Nous demandons au comité de se demander quel effet cela aura sur les générations futures, dans un pays qui est multiculturel. Comme vous le savez, il est arrivé dans le passé que l'on ne se porte pas au secours de certaines personnes. Par exemple, nous n'avons pas aidé les Juifs. . .

**Le président:** Madame Kurata, vous venez de faire une excellente déclaration et vous savez parfaitement ce que vous voulez dire. Toutefois, comme le temps nous est compté, je voudrais que d'autres membres du comité puissent vous interroger au sujet du projet de loi.

**Mme Kurata:** Certes.

**Le président:** J'écoutais ce matin la conférence de presse du ministre, durant laquelle il a déclaré qu'il y a environ 11,600 Somaliens au Canada, et que d'autres continuent d'arriver. C'est la politique générale du gouvernement.

**Mme Kurata:** Mais le problème est précisément que cet article empêchera cette catégorie de personnes de dresser des plans.

**Le président:** Vous avez très bien présenté cet argument et soyez certaine que nous en tiendrons compte.

Monsieur Reid, pouvez-vous poser vos questions?

**M. Reid:** Merci monsieur le président. Je n'ai qu'une ou deux questions à poser, et M. Jourdenais continuera sur le même sujet.

Je voudrais bien comprendre le sens de l'alinéa 46.04(8). Si je ne me trompe, les agents d'immigration n'accorderont pas le droit d'établissement aux candidats n'ayant pas de documents adéquats.

**M. James:** C'est cela.

**M. Reid:** Pourtant, l'octroi du droit d'établissement ne peut être décidé qu'à la fin du processus de détermination du statut de réfugié. . .

**M. James:** C'est vrai.

**M. Reid:** . . . après que le candidat ait été reconnu comme un réfugié au sens de la convention. Avec cet alinéa, la personne aura toujours l'obligation de fournir des documents pour faire la preuve de son identité, avant d'obtenir le droit d'établissement, n'est-ce pas?

**M. James:** Exactement.

**M. Reid:** Mais voilà précisément ce qui doit nous préoccuper. Il faut en effet veiller à ce que cette obligation n'ait pas d'effets négatifs sur tout le système de détermination du statut de réfugié.

**M. James:** Elle s'intègre au système de détermination du statut de réfugié.

[Texte]

**Mr. Reid:** But it does not impact that. I do not dispute that it reflects on it.

**Mr. James:** That person has been determined to be a convention refugee.

**Mr. Reid:** Yes. A second question, and I hesitate to ask it, with respect, especially from a lawyer. We, your clients, my constituents and the people that I deal with in different parts of the country that have refugee problems and many, many others resent the backlog. It is destructive; it hurts. There have been attempts with a variety of success in dealing with the backlog.

Part of this bill, the government tells us, is a response to that, moving away from the first level despite what is there. Some will argue that half the first level is there in a different form. Be that as it may, one of the concerns that many would have is that some of the proposals put forward in response to very legitimate concerns, particularly as they focus on ensuring that real refugees are allowed into the country, is that in fact we recreate a backlog. Have you a suggestion that incorporates some of the concerns that you have raised in terms of addressing legitimate access questions, but that would keep us away from developing again a backlog, short of hiring four times the immigration officers, whatever? Is there a way we can do it?

**Ms Kurata:** I will say briefly that I do not know if I am telling the truth. I think one way to avoid a backlog is to quickly facilitate cases that are clear and genuine.

• 1500

I have been doing refugee law now for a total of 13 years, five as a student and the rest as a lawyer. It is my experience very often that new officers particularly, and under the present system that is just about everyone—remember, most people have only, by definition, three years of experience—tend to contest cases regardless of the genuineness of them.

Much of the time that has been lost in the backlog has been lost in full hearings contesting cases from Somalia, Sri Lanka, and other countries. So one thing I would like the committee to consider is a way to ensure that the strong cases are immediately recognized.

The other thing I wanted to say is that in any legal system there is always a backlog. The only option to that is to simply say to people that we don't give them any rights at all. In the criminal courts, in the civil courts, in administrative tribunals, that's the way life is.

In terms of what I've seen, to me an acceptable period would be somewhere around four months, if you can make it, if you can attain that; if not, six, seven, or eight months.

**Mr. James:** I don't see any of the provisions or any of the recommendations that we've mentioned today put the refugee determination system at risk of another backlog.

[Traduction]

**M. Reid:** Mais est-on sûr qu'elle n'aura pas d'effet sur le système de détermination du statut?

**M. James:** Non, puisque la personne aura déjà été considérée comme réfugié en vertu de la convention.

**M. Reid:** Bien. Je vais maintenant vous poser ma deuxième question, bien que j'hésite à le faire en m'adressant à un avocat. Vos clients, mes électeurs et tous les gens avec qui je traite dans diverses régions du pays, qui connaissent les problèmes des réfugiés, sont fort mécontents de l'arriéré qui s'est accumulé. En effet, cela est très néfaste. Diverses mesures ont été adoptées pour tenter de résoudre ce problème.

Le gouvernement nous a dit que ce projet de loi est, entre autres choses, une nouvelle solution à ce problème, dans la mesure où on s'écarte du système du premier palier. D'autres affirment que le premier palier est toujours là, mais sous une forme différente. Quoi qu'il en soit, il est permis de se demander si certaines des propositions du projet de loi, notamment celles destinées à s'assurer que les vrais réfugiés soient acceptés dans le pays, ne vont pas en fait créer de nouveaux embouteillages dans le système. Considérant ce que vous avez dit au sujet de la nécessité de résoudre les problèmes légitimes d'accès, êtes-vous en mesure de nous proposer des solutions afin d'éviter une nouvelle accumulation de retards? Quelle solution proposez-vous, à part une éventuelle augmentation massive du nombre d'agents d'immigration?

**Mme Kurata:** Je ne sais pas si je puis vous donner une réponse exacte à cette question, mais je crois que l'une des solutions est de faciliter le traitement rapide des demandes claires et légitimes.

Cela fait maintenant 13 ans que je m'occupe de droit des réfugiés, cinq comme étudiante et le reste comme avocate. Or, j'ai pu constater que les nouveaux agents, et presque tous les agents dans le nouveau système, puisque la plupart n'ont que trois années d'expériences, ont souvent tendance à contester les demandes de statut de réfugié, même si elles paraissent légitimes.

Je veux dire par là que beaucoup des retards ont été provoqués par la décision d'exiger des instructions approfondies pour contester des demandes de personnes venant de Somalie, du Sri Lanka ou d'autres pays semblables. Voilà pourquoi j'aimerais que votre comité envisage une solution pour garantir que les demandes les plus légitimes soient régies dans l'immédiat.

J'ajoute à cela que tout système juridique provoque inévitablement certains retards. La seule option consisterait à dire que les demandeurs n'auront tout simplement aucun droit. C'est ainsi que le système fonctionne dans les cours pénales, les cours civiles et les tribunaux administratifs.

D'après mon expérience, je crois qu'un retard de quatre mois au maximum pourrait être acceptable; sinon, il faudra bien tolérer des retards de six, sept ou huit mois.

**M. James:** Je ne vois dans aucune des dispositions du projet de loi, ni dans aucune des recommandations que nous avons mentionnées, quoi que ce soit qui puisse provoquer de nouveaux retards dans le système de détermination du statut de réfugié.



[Text]

We would be pleased to see claims determined within three or four months and those who are genuine refugees properly identified. We would like to see the process in place so that they can be properly identified and not treated in an arbitrary or haphazard manner so that genuine refugees are refused. People who are not should be removed, unless there are good humanitarian or other reasons for letting them stay.

**Ms Kurata:** Sir, one last remark. I would like to remind the committee of the backlog and where it came from. It was because of the old system, which was not fair. Singh went to court. The Supreme Court of Canada said the situation was not right and all the decisions that were decided were no longer valid.

So the backlog came from the very repressive measure that was subsequently deemed by the courts not to be fair. We're concerned with the same thing in this bill, that sections will be invalidated by the courts and we will have a backlog from the repressiveness of some of the provisions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Reid.

Mr. Jourdenais, I understand you have a short question.

**M. Jourdenais:** Merci, monsieur le président. J'avais plusieurs questions, mais je vais essayer de condenser, et à l'autre tour, j'aimerais interroger M. Fairweather également, mais d'une autre façon.

You haven't got. . .no? I'll try, because I'm sure you'll want to answer this question.

We have been sitting here now for two and a half days. We will be sitting maybe two more weeks, and there are always people who come in and say, well, this is not right.

You say that the senior immigration officer is not the right one to accept someone as a refugee, probably a refugee to go on the first level. Well, there's only one level now. I would like to know what you recommend as a solution to replace the immigration officer making this choice, like he has five reasons of admission. I would like you to give us what you think would be best instead of it being done by the immigration officer. Should we go back or should we stay on the first level, then two levels? What should we do? Or should we have a lawyer present when he's saying that?

**Mr. James:** I understand the department representatives at these hearings suggested that the refugee claims could be determined within two months, those that go through the system. If the determination system is to work that fast, then there is no reason the refugee board could not also be determining eligibility and that decision would be made very quickly.

The recommendation that the refugee division be the agency responsible for determining eligibility is a recommendation that comes from the Law Reform Commission of Canada, and it's one that we endorse. We

[Translation]

Certes, nous serions très heureux que toutes les demandes puissent être traitées en trois ou quatre mois, et que les réfugiés légitimes puissent être correctement identifiés. Nous aimerions que le processus nous permette de prendre ces décisions très rapidement, sans toutefois traiter les cas de manière arbitraire ou aléatoire, ce qui risquerait d'entraîner des décisions négatives à l'égard de réfugiés légitimes. Les gens qui ne sont pas des réfugiés légitimes devraient être renvoyés, à moins qu'il n'y ait des raisons humanitaires de les laisser rester au Canada.

**Mme Kurata:** Un dernier mot, monsieur. Je voudrais rappeler au comité que les retards existant actuellement ont été provoqués par le fait que l'ancien système n'était pas équitable. Dans l'affaire Singh, la Cour suprême a conclu que la situation n'était pas acceptable, et que toutes les décisions qui avaient été prises n'étaient plus valides.

Les retards ont donc été provoqués par une mesure extrêmement répressive qui a plus tard été rejetée par la justice. Je dois vous dire que nous craignons que la même chose ne se reproduise avec ce projet de loi, c'est-à-dire que certains articles ne soient invalidés par les tribunaux, à cause de leur caractère répressif, ce qui provoquerait une nouvelle accumulation de dossiers en retard.

**Le président:** Merci, monsieur Reid.

Monsieur Jourdenais, je crois comprendre que vous avez une brève question à poser.

**Mr. Jourdenais:** Thank you, Mr. Chairman. I had several questions to ask but I will try to condense them. In the next round, I would also like to ask Mr. Fairweather some questions.

Vous n'avez pas. . . Je suis sûr que vous voudrez répondre à ma question.

Cela fait deux jours et demi que nous siégeons, et nous allons probablement continuer pendant encore deux semaines, et nous avons déjà entendu beaucoup de gens nous dire que ce qui est proposé n'est pas bien.

Vous dites que ce n'est pas à l'agent principal d'immigration qu'appartient le droit d'accepter quelqu'un comme réfugié, probablement un réfugié qui va passer au premier palier. En fait, il n'y a qu'un seul palier maintenant. J'aimerais savoir quelle solution vous pourriez recommander pour que ce ne soit pas à l'agent d'immigration de prendre ce genre de décision, qui pourrait être fondée sur cinq motifs. Quelle serait la meilleure méthode pour éviter de confier cette responsabilité à l'agent d'immigration? Devrions-nous revenir à l'ancien système ou ne conserver qu'un seul palier ou deux paliers? Devrions-nous exiger qu'un avocat soit présent au moment où la décision est prise?

**M. James:** Je crois comprendre que les représentants du ministère ont déclaré devant le comité que les demandes des réfugiés pourraient être réglées en deux mois. Si le système doit fonctionner aussi rapidement, il n'y a aucune raison pour que la commission ne puisse pas elle aussi déterminer très rapidement la recevabilité du candidat.

La recommandation selon laquelle c'est la section du statut qui doit avoir la responsabilité de déterminer la recevabilité du candidat a été formulée par la Commission de réforme du droit, et nous l'appuyons. Nous pensons que la

[Texte]

think the charter requires a hearing. We think the first or the initial level hearing right now is a waste of time, it's a waste of resources, and it doesn't do anybody any good. But we think that the refugee division is an agency that can handle that responsibility very adequately.

**Mr. Jourdenais:** What do you recommend, that the officers say, okay, you will go through the refugee board?

**Mr. James:** That's right and the refugee board—

**Mr. Jourdenais:** —and set a date?

• 1505

**Mr. James:** By the terms of this bill, the minister can now be represented at the refugee division. If the minister feels that a particular case is particularly unfounded or abusive in some way, then there is no reason why the refugee division could not adopt rules that would allow that case to be dealt with even more expeditiously than others. As long as it was dealt with in a timeframe that allowed claimants time to prepare, I don't see that there could be any objection to that. So the people who are bringing abusive claims or the people whose claims are not eligible for determination under this régime could still be dealt with very quickly, but they would have a hearing. The minister would be able to bring all the allegations and concerns before the refugee division, and it could deal with that.

**Mr. Jourdenais:** That's not exactly what I'm asking. The answer is not really what I want. Let's say that someone comes in at port of entry in Montreal. The first person he sees is an immigration officer, not a senior officer, and he says, "I am applying for political asylum or refugee status." What do we do with this person? Now they would bring him in front of a senior immigration officer and he would make the decision if he would be admissible, yes or no. What do you do right there and then?

**Mr. James:** All the same things that you do right now. I don't see there being any difference at the port of entry between what's happening right now and my recommendation. The only difference is that the immigration officer refers it to the CRDD instead of to a first-level tribunal. What occurs at the port of entry doesn't change. I'm still not sure if I've answered your question.

**Mr. Jourdenais:** You did. Thank you.

**Mr. Reid:** Would the eligibility hearing and the main hearing be two separate hearings, or would you go into one hearing? If you're eligible, you carry on. If you're not, you're out the door.

**Mr. James:** Just one hearing.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate the brief you've submitted today and the one to follow up. We can assure you that they'll be gone through exhaustively and we'll be putting all these points to the minister and his officials to see if we can obtain some changes. I'm sure some of them will be put with great passion.

[Traduction]

Charte exige qu'il y ait une audience. Nous pensons que le premier palier existant actuellement entraîne une perte de temps et de ressources et n'est bénéfique à personne. En revanche, nous croyons que la section du statut serait parfaitement capable d'assumer de manière très adéquate cette responsabilité.

**M. Jourdenais:** Quelle est donc votre recommandation? Que les agents disent au candidat qu'il est référé directement à la Commission de l'immigration et du statut du réfugié?

**M. James:** Exactement, et que celle-ci. . .

**M. Jourdenais:** . . .fixe une date?

**M. James:** Selon ce projet de loi, le ministre peut maintenant se faire représenter devant la section du statut. S'il estime qu'une demande est particulièrement injustifiée ou illégitime, rien n'empêchera la section du statut d'adopter des règlements permettant d'en assurer le traitement encore plus rapidement que les autres. Si l'échéance permet aux candidats de se préparer de manière adéquate, je ne vois pas quelles objections on pourrait formuler. En effet, les gens présentant une demande injustifiée ou les gens dont la demande n'est pas jugée admissible dans ce nouveau système pourront toujours bénéficier d'un traitement très rapide de leur cas, mais en participant toujours à une audience. Le ministre aura la possibilité d'exprimer toutes ses préoccupations devant la section du statut, laquelle pourra porter un jugement.

**M. Jourdenais:** Ce n'est pas exactement ce que je vous demandais. Prenons le cas d'un candidat qui se présente au port d'entrée à Montréal. La première personne qu'il voit est un agent d'immigration, et non pas un agent principal, et il lui dit: «Je demande le statut de réfugié ou l'asile politique». Que doit-on faire alors? À l'heure actuelle, le candidat est référé devant un agent principal d'immigration qui doit décider si le candidat est admissible ou non. Que fera-t-on lorsque le projet de loi aura été adopté?

**M. James:** Exactement la même chose que maintenant. Je ne vois aucune différence, à l'arrivée du candidat au port d'entrée, entre le système actuel et ce que je recommande. En fait, la seule différence, c'est que l'agent d'immigration déférera le candidat devant la section du statut plutôt que devant un tribunal de première instance. Il n'y aura aucun autre changement. Ai-je bien répondu à votre question?

**M. Jourdenais:** Oui, merci.

**M. Reid:** L'audience concernant l'admissibilité du candidat et l'audience principale se tiendront-elles en même temps ou séparément? L'audience se poursuit si le candidat est jugé admissible, mais elle s'interrompt dans le cas contraire?

**M. James:** Il n'y aurait qu'une seule audience.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous remercions d'être venus témoigner et de nous avoir adressé un mémoire. Soyez certains que nous l'examinerons attentivement et que nous soumettrons toutes vos remarques au ministre et à ses collaborateurs pour voir s'il est possible d'apporter des changements au projet de loi. Je suis sûr que certaines de vos recommandations seront présentées au ministre avec beaucoup d'enthousiasme.



[Text]

Is it agreed that this brief be appended to our minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** So the record is clear, we're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

**Mr. James:** Mr. Chairman, we'd like to thank the committee for receiving us. We'd like to apologize to everybody for not having documents prepared in French or being able to present our testimony in French.

**The Chairman:** No problem.

**Mr. James:** We will be presenting a longer brief. Thank you.

**The Chairman:** I would now ask if the Immigration and Refugee Board, led by Mr. Gordon Fairweather, would come forward.

• 1508

• 1511

**The Chairman:** Members, it's my real privilege and pleasure to introduce to you Mr. Gordon Fairweather, the chairman of the Immigration and Refugee Board. He certainly needs no introduction at all.

Mr. Fairweather, please introduce your colleagues and then go straight into your presentation.

**Mr. Gordon Fairweather (Chairman, Immigration and Refugee Board):** With me are J.J. Robbins, the acting executive director of the Immigration and Refugee Board, and Gerry Stobo, the general counsel of the board.

I will take a minute or two to establish the context for my remarks concerning the proposed legislative amendments. When I finish, of course I will be pleased to answer any of your questions.

Since its establishment in 1989, the board has worked diligently to fulfil the mandate given by Parliament. This is a weighty responsibility. As a signatory in 1969 to the Geneva Convention on Refugees, Canada committed itself to the protection of those who flee persecution. The women and men who serve on the board are the embodiment of our nation's commitment.

A little over three and half years ago the board existed only in theory. What wasn't a theory, as was mentioned just a minute ago in evidence, was the backlog of some 85,000 refugee claims. A claimant at that time could wait years for a hearing on his or her refugee status. As a result, theories and plans were quickly put to the test when we began formal operations on January 1, 1989. At stake were Canada's traditions and credibility.

[Translation]

Les membres du comité sont-ils d'accord pour que le mémoire soit joint au procès-verbal?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Bien. Nous reprenons maintenant l'examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

**M. James:** Nous vous remercions sincèrement de votre accueil, monsieur le président. Nous vous présentons nos excuses pour ne pas avoir produit de documents en français et pour ne pas avoir pu répondre à vos questions en français.

**Le président:** Pas de problème.

**M. James:** Nous vous adresserons plus tard un mémoire plus étoffé. Merci.

**Le président:** Nous allons maintenant accueillir M. Gordon Fairweather, représentant de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

**Le président:** C'est avec grand plaisir que je souhaite la bienvenue à M. Gordon Fairweather, président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Je n'ai pas besoin de vous présenter M. Fairweather, vous le connaissez tous.

Monsieur Fairweather, pourriez-vous nous présenter vos collaborateurs et faire votre exposé?

**M. Gordon Fairweather (président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié):** Monsieur le président, je suis accompagné de J.J. Robbins, directeur exécutif suppléant de la Commission, et de Gerry Stobo, directeur des services juridiques.

J'aimerais tout d'abord vous indiquer dans quel contexte je formule mes remarques au sujet des modifications proposées à la loi. Après mon exposé, je serais très heureux de répondre à vos questions.

Depuis la création de la commission, en 1989, celle-ci a beaucoup travaillé pour s'acquitter une mission extrêmement importante qui lui a été confiée par le Parlement. En ratifiant en 1969 la Convention de Genève sur les réfugiés, le Canada s'est engagé à protéger toutes les personnes essayant d'échapper à la persécution. Les femmes et les hommes qui composent notre commission témoignent de cet engagement de notre pays.

Il y a un peu plus de trois et demi, la commission n'existait que sur le papier. En revanche, comme on l'indiquait il y a un instant, l'arriéré de quelque 85 000 demandes de statut de réfugié était quant à lui très concret. À l'époque, un candidat pouvait être obligé d'attendre des années pour participer à une audience au sujet de son statut de réfugié. Lorsque la commission est entrée officiellement en activité, le 1<sup>er</sup> janvier 1989, elle avait beaucoup de pain sur la planche et il était essentiel qu'elle fasse bien son travail car les traditions et la crédibilité du Canada étaient en jeu.

## [Texte]

Here may I say the tradition is a rather new one in Canada. I would suggest it's post-Second World War. But that's long enough for a new country to establish tradition. Just the other day it was my privilege to be at a ceremony when the Hon. Jack Pickersgill was given special recognition by Hungary for the first assistance program, for some 37,000 Hungarians who came in 1957. That's tradition.

At the time—that is, in January 1989—observers and critics questioned whether the new organization, under such stress from its first day, could deliver programs consistent with Canadian traditions of fairness and compassion. With respect, I hear some of the echoes of those criticisms as I follow your committee's proceedings carefully. Critics wondered if the new system would falter and collapse under the weight of the backlog and the new case-load.

Three and a half years later, members and staff at the board can point with considerable pride to the achievements of the organization. I think Canadians have been reassured by the performance of the board. We've maintained Canadian traditions and we've regained control of the determination process. Today the refugee determination system is an international model, the standard by which determination systems are measured across the world.

But the achievements of the board have been hard won. It has required a significant commitment of resources by the Government of Canada and the personal dedication of many hundreds of individuals.

Of course the system hasn't always performed as perfectly as we would like. That's to be expected. The organization was new and some procedures were in effect untested. The record shows, however, that the board has met the challenge set for it by Parliament. Last year, for the first time, the board was able to balance claims received with decisions made.

• 1515

If I didn't say anything else in these few minutes, this is the key to the presentation or the history of the board. In other words, the board is now making decisions on claims as quickly as they are being brought forward. Under the board's new expedited process, clear-cut positive claims can be determined within three months. Bill C-86 gives legislative authority for an ad hoc decision we took to expedite. It is one of the things we will be asking you to do.

## [Traduction]

Je me permets de préciser tout de suite que la tradition d'accueil du Canada est relativement récente, puisqu'elle remonte en fait à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Malgré cela, dans un pays aussi neuf que le nôtre, cette période suffit pour dire qu'il s'agit d'une tradition. J'avais l'autre jour le privilège de participer à une cérémonie durant laquelle la Hongrie rendait hommage à l'honorable Jack Pickersgill pour avoir mis sur pied le premier programme d'accueil de réfugiés, qui s'était appliqué à près de 37 000 Hongrois venus ici en 1957. Voilà de quelle tradition je veux parler.

En janvier 1989, bon nombre d'observateurs et de critiques se demandaient comment notre nouvelle organisation, confrontée à un travail aussi énorme dès son premier jour d'existence, pourrait s'acquitter de ses responsabilités en respectant la tradition canadienne d'équité et de compassion. Je dois dire que je retrouve l'écho de ces critiques dans certaines remarques qui sont formulées devant votre comité. À l'époque, on se demandait si le nouveau système n'allait pas s'effondrer étant donné le grand nombre de dossiers en retard dont il devrait s'occuper, auquel s'ajouteraient rapidement de nouvelles demandes.

Trois ans et demi plus tard, les membres et le personnel de la commission ont tout lieu d'être fiers des résultats considérables qu'ils ont atteints. Je crois que les Canadiens n'ont plus aucune inquiétude quant à l'efficacité de la commission. Nous sommes parvenus à respecter les traditions canadiennes et à reprendre en même temps le contrôle du processus de détermination. Aujourd'hui, notre système est un modèle à l'échelle internationale et beaucoup d'autres pays s'en inspirent.

Cela dit, les succès obtenus par la commission ont exigé des efforts considérables. Le gouvernement du Canada a dû y consacrer beaucoup de ressources, et des centaines de personnes ont dû faire preuve d'une détermination personnelle remarquable.

Certes, le système n'a pas toujours donné des résultats aussi parfaits qu'on aurait voulu, mais ce n'est pas surprenant étant donné que la commission venait d'être créée et que certaines de ses procédures n'avaient pas encore été mises à l'épreuve. Malgré cela, je n'hésite pas à dire que la commission a réussi à relever le défi que lui avait lancé le Parlement. L'an dernier, pour la première fois, elle est parvenue à assurer un équilibre entre le nombre de demandes reçues et le nombre de décisions prises.

À mon avis, ce résultat constitue la clef du succès de la commission. Autrement dit, celle-ci parvient aujourd'hui à prendre des décisions au sujet des demandes qui nous sont formulées aussi rapidement qu'arrivent de nouvelles demandes. Grâce à ce nouveau processus de décision accéléré, les demandes les plus légitimes et positives peuvent faire l'objet d'une décision dans les trois mois. Le projet de loi C-86 confirmera législativement la décision que nous avons prise de mettre en place un processus accéléré. C'est l'une des choses que nous voulons en effet demander au législateur.



*[Text]*

Claims taken to a full hearing are being determined in five to seven months from the time of referral to the board. In the case of expedited, it is just over two months.

By public and private law standards, and the last witness mentioned this, these timeframes are ones of which we can be extremely proud. Even as we work more efficiently, fairness and compassion have remained watchwords for the board. All decision-making is based on the very simple principle of doing what is required to ensure the safety and security of the claimant, and the fastest and fairest decision possible on his or her claim.

With this said, Mr. Chairman, your committee will understand the particular attention the board has paid to the amendments that are before you. The proposals would give the board important new tools and new management responsibilities. Also, Mr. Chairman, Bill C-86 clearly recognizes the central role of the board in managing the refugee determination system in Canada. The board supports the joining of immigration and refugee related quasi-judicial decision-making under one roof. I have already told the department's adjudication branch how welcome we will make them.

I would like to begin specific comments on the bill by focusing on the minister's decision to streamline the process, and in particular his determination to eliminate the two-stage hearing in favour of a single hearing. This has been a suggestion brought forward by members of this committee as I have appeared before you through the years. Of course we support it, and we included such a recommendation in the report to Parliament last March.

The initial hearing has accomplished what it was designed to do in 1989. Parliament's objective in establishing the initial hearing was to stop large volumes of manifestly unfounded claims. That goal has been achieved and these types of claims are virtually non-existent today. The concession rate at the initial hearing is well over 90% and is evidence that this part of the system is no longer necessary.

By cutting the number of steps to a single hearing, Bill C-86 will allow the board to concentrate all its resources where they can be of maximum benefit to claimants. By streamlining the process we speed decisions, allow genuine refugees to get on with their lives as quickly as possible and remove those whose claims are rejected.

I am pleased with another streamlining proposal in the package. It too is responsive to advice from and experience of the board. Over the past year the board has instituted what we call an expedited hearing process. Bill C-86 would make

*[Translation]*

Les demandes exigeant des instructions approfondies font l'objet d'une décision dans les cinq à sept mois suivant le moment où elles sont adressées à la commission. S'il s'agit du processus accéléré, la décision peut être prise en un peu plus de deux mois.

Considérant les normes en vigueur en droit public et privé, et selon les remarques formulées par le témoin qui m'a précédé, nous pouvons être légitimement fiers de ces résultats. En outre, même si nous parvenons à prendre nos décisions de manière plus efficiente, nous le faisons toujours dans un souci d'équité et de compassion. Toutes nos décisions sont fondées sur le principe très simple d'assurer la sécurité du candidat et de prendre à son sujet la décision la plus rapide et la plus juste possible.

Cela dit, monsieur le président, vous ne serez pas surpris d'apprendre que notre commission s'est penchée avec beaucoup d'attention sur les modifications législatives qui vous sont soumises. En effet, celles-ci donneront à la commission de nouveaux outils très importants, en lui confiant de nouvelles responsabilités de gestion. Par ailleurs, le rôle central de la commission dans le système de détermination du statut de réfugié au Canada sera clairement entériné par le projet de loi C-86. La commission est favorable à la fusion sous un même toit des responsabilités quasi judiciaires concernant l'immigration et le statut de réfugié. J'ai déjà dit aux services juridiques du ministère que nous serions très satisfaits de cette réforme.

En ce qui concerne plus particulièrement le projet de loi, je commencerais par traiter de la décision du ministre de rationaliser le processus, notamment par sa décision de remplacer le système d'audiences à deux paliers par un système à un seul palier. Comme vous le savez, j'avais déjà formulé à plusieurs reprises cette recommandation devant le comité, dans le passé, et nous n'avons donc rien à redire à cet aspect du projet de loi. De fait, nous avions formulé une recommandation en ce sens dans le rapport que nous avons adressé au Parlement en mars dernier.

L'audience préliminaire a produit les résultats que l'on en attendait lors de la mise en place du nouveau système en 1989. Le but du législateur était de mettre un terme au grand nombre de demandes manifestement injustifiées. Ce but a été atteint et nous ne recevons pratiquement plus de demandes de cette nature aujourd'hui. Le taux de concession à l'audience préliminaire est aujourd'hui de plus de 90 p. 100, ce qui montre que cette partie du système n'est plus nécessaire.

En instaurant une audience unique, par le truchement du projet de loi C-86, le législateur permettra à la commission de concentrer toutes ses ressources sur les activités qui seront le plus bénéfiques pour les demandeurs. En rationalisant le processus, nous accélérerons la prise de décision, nous permettons aux réfugiés légitimes de retrouver une vie normale le plus vite possible, et nous pouvons expulser les candidats dont les demandes sont rejetées.

J'apprécie également une autre proposition de rationalisation figurant dans le projet de loi et conforme aux recommandations formulées par la commission. Depuis un an, celle-ci s'est dotée de ce que nous appelons un processus

## [Texte]

this expedited process a legislated fact of life. In essence, this measure will allow a single panel member to determine the status of a claim administratively without a full hearing where the facts of the case are clear-cut and the person is going to receive a positive decision. May I repeat that last phrase because it is crucial where the person is going to receive a positive determination.

We estimate that given the present source countries, 35% of board cases could be heard in this way. The result of the expedited process is greater efficiency in the decision-making, which in turn allows the board to hear more claims and to give the claimant a very fast yes. Given the board's goals of seeking to ensure that every refugee claimant who enters Canada will have a decision on his or her claim within six months, we of course support these two major changes.

• 1520

As part of the minister's proposals, I further understand that claimants who are granted refugee status by the board will be able to apply for permanent resident status for themselves and their families immediately after a decision. This is long overdue and is good news indeed. Not only is this proposed measure consistent with Canada's tradition of generosity, but initiatives that quickly reunite families contribute to the stability of these families and the contribution they're able to make as newcomers to Canada.

I'd like now to comment on other areas of the bill that have raised concern in some quarters.

In one instance, the minister proposes to have a single individual, a senior immigration official, make an initial eligibility determination at the point of entry to Canada. Concerns have been raised about this proposal, concerns I would share if the decision required any analysis and interpretation on the part of the officials in question. As I understand it, however, there is something rather like an administrative check-list that a senior immigration officer goes through. If the decision is purely administrative—that is to say, if the criteria are clear-cut with no room whatsoever for subjective interpretation—then I see no potential for abuse or error.

The board must be fully satisfied that the role of the immigration officer is administrative only and that decisions of judgment and interpretation are made by those most qualified, who I submit are the board.

Another area of concern, also related to eligibility, is that of prescribed countries. Where sensible, the inevitable social and economic costs of refugee determination and protection must be shared costs among nations. The practice of asylum—

## [Traduction]

d'audience accéléré. Grâce au projet de loi C-86, ce processus sera reconnu sur le plan législatif. Dans ce contexte, un seul membre du tribunal aura le pouvoir de prendre une décision administrative sur les demandes qui lui sont présentées, sans qu'il soit nécessaire d'exiger des instructions approfondies, à condition que les faits présentés soient parfaitement clairs et qu'il soit tout à fait probable que la décision sera positive. J'insiste sur ce dernier élément, qui est absolument crucial: il faut que l'on envisage que la personne va faire l'objet d'une décision positive.

Selon notre analyse des pays d'origine actuels des demandeurs du statut de réfugié, 35 p. 100 des cas soumis à la commission pourraient être traités de cette manière. Si tel était le cas, notre processus de décision serait beaucoup plus efficace, ce qui permettrait à la commission de traiter un plus grand nombre de dossiers et de donner aux demandeurs légitimes une réponse positive extrêmement rapidement. Étant donné que l'objectif de la commission est de donner aux demandeurs du statut de réfugié une décision dans les six mois, nous sommes évidemment favorables à ces deux modifications importantes.

Je crois comprendre par ailleurs que, selon les propositions du ministre, les demandeurs à qui la commission accorde le statut de réfugié pourront demander immédiatement après la décision le statut de résident permanent, pour eux-mêmes et pour leurs familles. C'est une excellente mesure, que l'on aurait déjà dû prendre il y a longtemps. Non seulement est-elle conforme à la tradition canadienne de générosité, mais elle garantira une réunification rapide des familles, ce qui contribuera à leur stabilité et leur permettra de s'insérer plus rapidement dans la société canadienne.

J'aimerais maintenant faire quelques remarques au sujet d'autres aspects du projet de loi qui suscitent des préoccupations dans certains milieux.

Par exemple, le ministre propose qu'une seule personne, un agent d'immigration principal, puisse prendre une décision préliminaire d'admissibilité au point d'entrée au Canada. Je partagerais certaines des préoccupations qui ont été formulées à ce sujet si cela exigeait que l'agent d'immigration procède à l'analyse et à l'interprétation des arguments avancés par les candidats. Toutefois, si j'ai bien compris, l'agent d'immigration principal prendra sa décision uniquement en fonction de critères établis d'ordre administratif. Si tel est le cas, c'est-à-dire si les critères sont parfaitement objectifs et ne laissent aucune place à l'interprétation subjective, je ne vois aucun risque d'abus ou d'erreur.

Je formule ce commentaire en supposant que le rôle de l'agent d'immigration sera purement et simplement d'ordre administratif, c'est-à-dire que les questions de jugement et d'interprétation seront confiées aux personnes les plus aptes à en connaître, les membres de la commission.

D'autres préoccupations ont été formulées au sujet de la liste des pays désignés, ce qui nous ramène à la question de l'admissibilité. Dans les cas où cela est raisonnable, les coûts sociaux et économiques inévitables du processus de



## [Text]

shopping, which undermines support for refugee programs, must be resisted. I myself sat on a hearing just the other day when the claimant had refugee status in Denmark. He shopped; he thought that perhaps this pasture would be greener.

It's obvious that no one country can successfully respond to these challenges on its own. International co-operation is essential. We've had evidence of that in the Geneva meetings in the last two days, this week. The focus of Canada's international efforts must be to influence others to keep the doors open for those in genuine peril. Therefore I support in principle the agreements that promote shared responsibilities among countries. Considering the responsibility given to the board by Parliament and our expertise in refugee matters, we think it's important—and the minister has agreed—that the board be consulted in the process leading up to the designation of prescribed countries.

I'm also pleased that the minister has responded to the need for new tools for managing the board itself. In the board's desire to ensure consistency of decision-making, we welcome the legislative provision allowing for guidelines. This too was mentioned to this committee when I met with you, I think in April or May. The provision will reinforce my authority, after appropriate consultations, and the courts have been very specific about saying, no guidelines until you have consulted widely with the caring agencies, the immigration bar, and other non-governmental organizations. But the courts have given the green light for such provision provided we go through those consultations. We're doing that and have had some very helpful suggestions on papers we've already produced.

This provision will reinforce my authority, or the chair's authority—that is a little less pompous—after appropriate consultations to direct members toward preferred positions and therefore foster consistency in decisions.

## • 1525

In the earlier period of the board's work, I have to say, expedition was the major goal. We've now moved, because we're in balance, to urgent attention to consistency from offices in Vancouver to St. John's, Newfoundland.

You will remember that some months ago the board was the focus of some critical attention to the behaviour of some of its members during hearings. I'm pleased to see the minister has responded to my request for a system for sanctioning members whose behaviour is clearly inappropriate to the responsibilities and trust they carry. If you look at proposed sections 63.1 and 63.2, you will understand it isn't the chairperson doing this. The chairperson alerts the

## [Translation]

détermination du statut de réfugié et de protection des réfugiés devraient être partagés entre les nations. Il faut résister vigoureusement à la pratique consistant à chercher les pays d'asile successifs, car cela mine l'appui aux programmes des réfugiés. Je participais moi-même l'autre jour à une audience durant laquelle un candidat avait déjà obtenu le statut de réfugié au Danemark. Il venait tenter sa chance au Canada, car il croyait que la vie serait peut-être meilleure ici.

Il est évident qu'aucun pays ne peut relever seul tous ces défis. La coopération internationale est essentielle. Nous en avons eu la preuve avec les rencontres de Genève ces deux dernières jours. Les efforts internationaux du Canada doivent viser à inciter les autres pays à garder leurs portes ouvertes aux personnes qui sont vraiment en péril. Je suis donc tout à fait favorable à la négociation d'ententes sur le partage des responsabilités entre les divers pays. Étant donné les responsabilités confiées à la commission par le Parlement, et considérant notre expertise dans le domaine, nous pensons qu'il est important—et le ministre en a convenu—que la commission soit consultée pour dresser la liste des pays désignés.

Je suis également heureux que le ministre accepte de donner des nouveaux outils de gestion à la commission. Comme celle-ci tient à garantir la cohérence de ses décisions, il est bon que le législateur lui donne le droit d'établir des lignes directrices. Vous vous souviendrez que j'avais également formulé cette recommandation lorsque je m'étais présenté devant votre comité, en avril ou en mai. Cette réforme renforcera mon pouvoir, en m'obligeant toutefois à tenir des consultations, étant donné que les tribunaux ont clairement indiqué que la commission ne peut publier de lignes directrices sans consulter largement les organismes qui viennent en aide aux réfugiés, les spécialistes de l'immigration et d'autres organismes non gouvernementaux. Si nous tenons ces consultations, les tribunaux nous donnent le feu vert pour publier des lignes directrices. Je dois vous dire que nous tenons déjà de telles consultations, qui nous ont déjà permis de recueillir des propositions extrêmement utiles.

Cette nouvelle disposition du projet de loi renforcera mon pouvoir, comme je viens de le dire, ou celui du président de la commission—ce qui est sans doute un peu moins pompeux—ce qui veut dire que le président pourra, après avoir tenu des consultations, orienter les décisions des membres selon des principes fondamentaux, ce qui favorisera la cohérence des décisions.

Lorsque la Commission a commencé son travail, son principal objectif était de traiter rapidement les dossiers en instance. Aujourd'hui, comme la situation est plus équilibrée, nous accordons plus d'attention à la nécessité de prendre des décisions cohérentes d'un bout à l'autre du pays.

Vous vous souviendrez que le comportement de certains membres de la commission, durant les audiences, a suscité des critiques il y a quelques mois. Je suis heureux de pouvoir vous dire que le ministre a répondu à ma demande de mise en place d'un système permettant de sanctionner les membres dont le comportement n'est manifestement pas conforme à leurs responsabilités et à la confiance dont ils jouissent. Si vous examinez les paragraphes 63.1 et 63.2 du

[Texte]

minister to the possibility of misconduct and the minister then requests a Federal Court judge to investigate and make recommendations.

I'm less pleased with the proposal—and I was very interested in the answers the last witnesses gave on this—that would end the principle of confidentiality regarding refugee hearings. Members, we are anxious...and have often invited you and others to witness our procedures. We're not some kind of closed-door operation. I know the courts have been nervous about the in camera hearings. But with all due respect to the drafters, I think they've overcompensated for the courts' direction that the particular proposed section in the present Bill C-55 is ultra vires. You may want to think it through after you've heard other witnesses.

The only reason for an in camera hearing, as other witnesses have said, is to protect women and men and their families in their homelands. It isn't to hide. As a matter of fact, by law the United Nations representative has *laissez passer* to any hearing we conduct in this country.

So you may want to consider suggesting to the drafters they modify or rework the confidentiality provision. I rather liked what I heard from the last witness, that it should be based on a request.

I'll move to another concern. I'm concerned about the provision requiring unanimous decisions by both members in cases where a claimant returns home during the processing of their claim, where it is shown they have destroyed identity documents, and where they come from prescribed countries. I'm now making a bit of a boast about our members. Members, after all these months, now have developed the expertise to know that when these issues come to their attention they warrant very close scrutiny. To my mind it is unnecessary to impose a higher adjudicative threshold in these particular instances. I don't know where this provision came from—perhaps the general counsel does—but if I could put it in one word, I would say it's overkill.

I'll hear about that later, because it's not in my script. But I speak when I'm wound up.

Why don't we just go back to the system of one member making the decisions at a full hearing? If the board is to be trusted with whether a person is entitled to protection or not, why are these extra wrinkles here? I've yet to be persuaded.

In particular, I'm troubled by the possible charter problems that may arise with the treatment of claimants from prescribed countries, not from the prescription, but because there's a different hearing, or at least unanimity is required.

[Traduction]

projet de loi, vous verrez qu'un mécanisme indépendant du président est envisagé pour imposer des sanctions. Si le président estime que certains membres ont un comportement répréhensible, il en informe le ministre qui pourra alors demander à un juge de la Cour fédérale de faire enquête et de formuler des recommandations.

Je suis moins satisfait de la proposition visant à mettre un terme au principe de confidentialité des audiences concernant les réfugiés, et j'ai apprécié les réponses des derniers témoins à ce sujet. Nous avons fréquemment invité les membres du comité à assister à nos audiences, pour voir comment sont appliquées nos procédures. Nous ne tenons pas à travailler à huis clos. Je sais que les tribunaux n'apprécieraient pas non plus des audiences à huis clos. Cela dit, je constate que les rédacteurs du projet de loi sont allés trop loin en réaction aux décisions judiciaires selon lesquelles l'article actuellement proposé dans le projet de loi C-55 serait «ultra vires». Il serait bon que vous reveniez sur cette question après avoir entendu d'autres témoins.

Comme certains l'ont dit, la seule raison justifiant une audience à huis clos serait de protéger les membres de la famille d'un candidat au statut de réfugié restés dans leur pays d'origine. À part cela, nous n'avons rien à cacher. En fait, la loi dispose déjà que le représentant des Nations Unies peut avoir accès à n'importe quelle audience qui se tient dans notre pays.

Peut-être pourriez-vous donc envisager de modifier cette disposition concernant la confidentialité des audiences. À mon sens, il serait préférable d'adopter la proposition du dernier témoin, c'est-à-dire qu'une audience se tiendrait à huis clos si le candidat en faisait la demande.

Dans un autre ordre d'idées, je m'inquiète de la disposition exigeant des décisions unanimes des deux membres lorsqu'un candidat rentre dans son pays pendant que l'on examine sa demande, lorsque l'on a la preuve qu'il a détruit ses papiers d'identité, ou lorsqu'il vient d'un pays figurant sur la liste des pays prescrits. Je ne voudrais pas insister sur le talent des membres de la Commission mais, croyez-moi, ils sont aujourd'hui tout à fait compétents pour savoir que des cas de cette nature exigent une attention extrême. À mon sens, il serait inutile de leur imposer des critères de décision encore plus rigoureux dans ces cas-là. Je ne sais pas qui a eu l'idée de cette disposition—notre directeur des services juridiques pourra peut-être nous le dire—mais je n'hésite pas à dire qu'elle témoigne d'une exagération évidente.

On pourra me donner la réponse plus tard car je voudrais conclure mon exposé.

Pourquoi ne pas revenir au système selon lequel un membre peut prendre la décision lors d'une audience en bonne et due forme? Si l'on confie à la Commission la responsabilité de décider si une personne a droit ou non à la protection du Canada, pourquoi ajouter ces détails inutiles? Je ne suis pas du tout convaincu qu'ils soient nécessaires.

Plus précisément, je m'inquiète des problèmes qui pourraient apparaître, dans le contexte de la Charte, en ce qui concerne le traitement des candidats de pays prescrits, non pas parce qu'ils viennent de ces pays mais parce qu'ils ont participé à une audience de nature différente, ou en tout cas parce qu'on exigeait l'unanimité.



[Text]

[Translation]

• 1530

I have confidence that our members will fully consider all the evidence, including the very criteria that are set out in the act, and render their decisions in accordance with the convention definition.

Your chore of course is, as it always has been, fairness and balance. That is the litmus test for these legislative amendments, and by and large it has been admirably met.

We'll do our best to answer your questions.

**The Chairman:** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** I want to welcome Mr. Fairweather, as an old colleague, back to this place where he established quite a reputation in a former role.

With respect to the two-member decision, many of the witnesses have already raised this point. The good thing about having to convince only one of the two that you are a convention refugee was it meant that the benefit of the doubt always went to the refugee, which I believe is consistent with the convention. It's hard to understand—

**Mr. Fairweather:** I don't think it's consistent with the convention. It's consistent with Canadian law.

**Mr. Allmand:** I see. I thought there would be benefit of the doubt.

**Mr. Fairweather:** No. It's a very rare system that has a two-member hearing, with all due respect, sir.

**Mr. Allmand:** I didn't mean the two members. I meant the benefit of the doubt to the refugee.

**Mr. Fairweather:** Oh, I see.

**Mr. Allmand:** It seems to me that if this clause was to go into effect, the board would first have to decide, let's say with respect to documents, whether this is a case that would require two votes. That would take a period of time. They would have to determine, for example, if there are reasonable grounds to believe that the person without valid reason... and that would require some toing and froing in the discussion, whether there was valid reason for destroying or disposing of documents. Once they decided that, they would decide if they needed two votes or not.

A lot of the measures in the bill are to speed up the process. It seems to me that these measures, where the board first has to decide whether two votes or one vote is required, delays the process.

Although you've stated it, I want it to be absolutely clear on the record: would anything in the experience of the board since 1989 indicate that such a measure is necessary? The practitioners who have appeared before us who have gone before your board all see no reason for it and think the current system works very well.

Je suis convaincu que les membres de la Commission seront capables de tenir pleinement compte de tous les facteurs pertinents, notamment des critères établis dans la loi, et de prendre des décisions conformes à la définition de la Convention.

En ce qui vous concerne, il vous appartient, comme toujours, de veiller à l'adoption d'un texte législatif juste et équilibré. Cela constitue le critère fondamental d'évaluation de ces modifications législatives et, dans l'ensemble, les rédacteurs l'ont atteint de manière tout à fait admirable.

Je vais maintenant m'efforcer de répondre à vos questions.

**Le président:** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Je suis très heureux de souhaiter la bienvenue à M. Fairweather, qui fut autrefois l'un de mes collègues et qui s'était forgé une réputation exceptionnelle à la Chambre des communes.

Bon nombre de témoins ont déjà soulevé le problème des décisions prises par deux membres. L'un des avantages du système selon lequel il suffisait de convaincre l'un des deux membres était que le réfugié avait toujours le bénéfice du doute, principe qui me paraît conforme à la Convention. J'ai peine à comprendre...

**M. Fairweather:** Je ne pense pas que ce soit conforme à la Convention: c'est conforme à la loi canadienne.

**M. Allmand:** Je vois. Je croyais qu'il devait toujours y avoir bénéfice du doute.

**M. Fairweather:** Non. Sauf votre respect monsieur, je dois vous dire que rares sont les pays ayant adopté un système d'audiences devant deux membres.

**M. Allmand:** Je ne voulais pas parler des deux membres mais plutôt du bénéfice du doute qui est accordé au réfugié.

**M. Fairweather:** Ah oui, je vois.

**M. Allmand:** Si cet article était adopté, la Commission devrait d'abord décider, par exemple dans le cas d'un problème de documents, s'il s'agit d'un cas exigeant deux voix. Cela prendrait un certain temps. Il faudrait par exemple se demander si l'on a des raisons valables de croire que l'intéressé a détruit ses documents sans motif légitime, et c'est un processus qui prendrait un certain temps. Ensuite, la Commission devrait décider s'il faut qu'il y ait deux voix ou non.

Bon nombre des mesures proposées dans ce projet de loi visent à accélérer le processus. Par contre, cette disposition exigeant que l'on doive d'abord décider si l'audience se tiendra devant deux personnes ou devant une seule me semble être un facteur de retard.

Bien que vous ayez déjà abordé cette question, je voudrais que vous me donniez une réponse claire et nette: les activités de la Commission depuis 1989 lui permettent-elles de croire qu'une telle mesure est nécessaire? Tous les spécialistes qui se sont déjà présentés devant votre Commission et qui sont venus témoigner devant le comité affirment qu'elle est inutile et que le système actuel marche très bien.

[Texte]

✓ **Mr. Fairweather:** I've been hearing a lot of cases lately involving claimants from Somalia. One of the very good witnesses you've had is an expert on the Horn of Africa. Once the board establishes the identity of that person, that's the test, because Africa was divided. Europe divided Africa up paying no attention to the tribal divisions, but this isn't time for history. Once you establish the identity of that claimant as a Somalian, given the serious human rights abuses in Somalia, it doesn't take very long to make the next decision. It's an identity problem.

**Mr. Allmand:** My question was, has any experience that the board has had during the last—

**Mr. Fairweather:** No.

**Mr. Allmand:** —three years justified this provision for two members?

**Mr. Fairweather:** No.

**Mr. Allmand:** Fine.

Another point has been raised. When the officials were before us on Tuesday, in answer to questioning they told us they thought that from the time the refugee landed in this country and made his claim to the time when a decision would be made by the board would be approximately two months. They felt that would be the new timeframe.

I want to ask what you think. I'm not trying to pin you down on this; I'm just trying to get an honest assessment of what the new timeframe would be.

• 1535

At one point on the top of page 4 you say that:

Given the Board's goals of seeking to ensure that every refugee claimant who enters Canada will have a decision on his or her claim within six months, we are supportive of these changes.

But on page 2 you read something different from what was in the written text. It said, "positive claims can be determined within two months." You said three months, and then said two months for uncontested cases, I think. Most of us think if you can do it in two months that would be wonderful, but is that really a reasonable assessment? Or is it six months? Is it four months? What do you think you can do with this new legislation, considering the turbulence in the world and what has been happening?

**Mr. Jerry Robbins (Acting Executive Director, Immigration and Refugee Board):** I can respond to that. We have looked at the decisions being rendered in a period of time, for example all the decisions that were rendered

[Traduction]

**M. Fairweather:** Ces derniers mois j'ai participé à beaucoup d'audiences concernant des candidats somaliens, et je sais que vous avez accueilli parmi vos témoins une spécialiste des problèmes de la Corne de l'Afrique. Dans le cas des Somaliens, le critère important pour la Commission est d'obtenir confirmation de leur identité. Vous connaissez les problèmes qui existent en Afrique. L'Europe l'a morcelée sans tenir compte des divisions tribales, et cela provoque beaucoup de problèmes. Quoi qu'il en soit, vous ne me demandez pas un cours d'histoire. Dès que l'identité du candidat somalien est établie, il ne nous faut pas bien longtemps pour prendre la décision suivante, étant donné les graves infractions aux droits de la personne qui sont commises dans ce pays-là. Le problème est donc uniquement de s'assurer de l'identité du candidat.

**M. Allmand:** Certes, mais je vous demandais plutôt en un seul mot si la Commission estime que cette disposition est justifiée. . .

**M. Fairweather:** Non.

**M. Allmand:** . . . à la lumière de l'expérience qu'elle a acquise?

**M. Fairweather:** Non.

**M. Allmand:** Bien.

Je vais aborder un autre sujet. Lorsque nous avons accueilli les représentants du Ministère, mardi, ils nous ont dit, en réponse à des questions, qu'il faudrait environ deux mois seulement après l'arrivée du réfugié dans notre pays et le dépôt de sa revendication pour que la Commission ait pris une décision.

Qu'en pensez-vous? Je ne vous demande pas de me donner une réponse absolue mais simplement de me dire si vous croyez honnêtement que les décisions pourront être prises en deux mois seulement.

Au haut de la page 4, vous dites ceci:

Étant donné que la commission cherche à s'assurer que chaque candidat au statut de réfugié arrivant au Canada puisse être assuré d'une décision concernant sa demande dans les six mois qui suivent son arrivée, nous appuyons les changements proposés.

Mais à la page 2, ce qui figure dans votre mémoire écrit ne correspond pas à ce que vous avez lu. On lisait, dans celui-ci, que «les décisions positives peuvent être prises dans un délai de deux mois». Vous, par contre, avez dit trois mois, et ensuite, deux mois pour les demandes non contestées, il me semble. La plupart d'entre nous serions ravis si vous pouviez arriver à traiter ces dossiers dans un délai de deux mois, mais est-ce vraiment une évaluation réaliste? Ou est-ce qu'il vous faudrait plutôt six mois? Ou quatre mois? Qu'est-ce qui vous semble possible dans le cadre de ces nouvelles mesures, vu la turbulence de la situation mondiale à l'heure actuelle?

**M. Jerry Robbins (directeur exécutif par intérim, Commission de l'immigration et du statut de réfugié):** Je crois pouvoir vous répondre. Nous avons fait une étude des décisions rendues sur une certaine période—par exemple,



[Text]

between January and June, and we looked to see when was a case actually referred to us, to the board, for a full hearing. For those cases that are expedited, the average is two months. In other words, from the time a case is referred to us from initial hearing to when we actually give the order to the claimant finding him to be a refugee, the average is two months.

**Mr. Allmand:** For the expedited cases.

**Mr. Robbins:** For the expedited. Some 35% to 40% of our cases are handled through the expedited process. Therefore 35% to 40% of our decisions go out on an average of two months.

For those cases that are not being expedited, in other words that have to go to a full hearing, with interpreters and lawyers and so on, the average is about six and a half to seven months. These are averages. Part of that time, probably about a month and a half, is the requirement for the member to write the negative decision if it is negative. If it's positive, often the positive decision is given right at the end of the hearing. When you take those two factors into consideration, in other words the expedited an average of two months, and the regular type of hearing, six to seven months, you come up with an average of a little bit less than five months.

**Mr. Fairweather:** For all.

**Mr. Robbins:** For all. With what C-86 is proposing you won't have an initial hearing. The cases will be referred to us and therefore we will be able to process those claims, if the present mix continues, in less than five months.

**Mr. Allmand:** That's good.

There's a provision in Bill C-86 that the minister will be able to intervene more thoroughly, and also the hearing officer will be able to participate, cross-examine and so on. Some witnesses have said they thought that was a good thing. Others felt it wasn't the proper place for the minister. Have you have any view on that?

**Mr. Fairweather:** Oh, yes, it is the proper place for the minister, and there are many times when it would be a better hearing if the minister's people were present. There's nothing insidious in this. The minister and his staff have information that would, if you like this word, perfect or improve the quality of the decisions. And there are times when we can't because we're an independent agency but we would really say, "Look, why didn't we have this information?" This is a good provision, and we support it.

**Mr. Allmand:** Would the provisions of this bill, without considering the addition of the adjudication division to your board, put more work on the shoulders of the board and require more resources?

**Mr. Friesen:** Don't ask for more.

**Mr. Allmand:** I'm asking for an honest assessment from the chairman.

[Translation]

entre les mois de janvier et juin—en vue de déterminer la date à laquelle le dossier a été renvoyé devant la commission pour instruction approfondie. Mais pour les dossiers accélérés, le délai moyen de traitement est de deux mois. Autrement dit, depuis le moment où on nous renvoie le dossier, après le premier palier d'audience, jusqu'au moment où nous rendons une décision positive concernant la demande, le délai moyen de traitement est de deux mois.

**M. Allmand:** Pour les dossiers accélérés, alors?

**M. Robbins:** Oui. Mais entre 35 et 40 p. 100 de nos dossiers passent par le processus d'examen accéléré. Donc, entre 35 et 40 p. 100 de nos décisions sont rendues dans un délai moyen de deux mois.

Dans le cas des dossiers non accélérés—c'est-à-dire ceux qui font l'objet d'une instruction approfondie, avec interprète, avocat, etc—le délai moyen est d'environ six mois et demi ou sept mois. Ce sont là, évidemment, des moyennes. Une partie du délai—environ un mois et demi—est nécessaire pour permettre au commissaire de rédiger sa décision négative, si elle est négative. Si elle est positive, la décision est souvent annoncée à la fin de l'audience. Donc, quand on tient compte de ces deux facteurs—autrement dit, un délai moyen de deux mois pour les dossiers accélérés, et un délai de six à sept mois pour les audiences normales—on obtient une moyenne d'un peu moins de cinq mois.

**M. Fairweather:** Pour tous les dossiers?

**M. Robbins:** Oui, pour tous les dossiers. Aux termes du projet de loi C-86, le premier palier d'audience n'existera plus. Les dossiers seront donc renvoyés devant la Commission et nous pourrions traiter toutes les demandes—si le nombre de chaque type de dossiers reste inchangé—en moins de cinq mois.

**M. Allmand:** C'est très bien.

L'une des dispositions du projet de loi C-86 permet au ministre de participer plus pleinement pendant l'audience, et l'agent d'audition pourra également participer, ou contre-interroger les témoins, etc. Certains témoins estiment que c'est là une bonne chose. D'autres, par contre, ne trouvent pas normal que le ministre y participe. Quelle est votre opinion à cet égard?

**M. Fairweather:** Eh bien, il est tout fait normal que le ministre y participe, à mon avis, et je dirais même que les audiences seraient très souvent plus efficaces et justes si les représentants du ministre étaient présents. Il ne faut pas y voir quelque chose d'insidieux. Le ministre et son personnel disposent de renseignements qui permettraient d'améliorer—si vous préférez ce terme—la qualité des décisions. Et parfois nous avons envie de dire: «Écoutez, pourquoi ne nous a-t-on pas fourni cette information?», mais nous ne pouvons le faire, étant un organisme indépendant. Cette disposition est donc tout à fait positive, et nous l'appuyons sans réserve.

**M. Allmand:** Est-ce que les dispositions de ce projet de loi—abstraction faite de la section d'arbitrage qui s'ajoutera à votre Commission—vont créer davantage de travail pour vous et nécessiter l'apport de ressources nouvelles?

**M. Friesen:** Ne nous en demandez pas davantage.

**M. Allmand:** Je demande simplement au président de me donner une évaluation honnête.

[Texte]

**Mr. Fairweather:** The honest assessment is no. We expect, as a matter of fact, that sometime in 1993-94 there will be some diminution of resources. But we're going to have a substantial load of all those people who are at the initial stage. You're not the only one, if I can say it with deference, who is asking this question. Treasury Board are waiting, and I say, "Hold it, Treasury Board. Let's see what Parliament does with the bill before you start cashing the cheques."

**Mr. Allmand:** I might say I would vote for it and support it if it would give us hearings in two to five months. I would think it would be worthwhile, but if you say you can do it without it, all the better.

• 1540

**Mr. Heap:** As one who was frankly and audibly sceptical at the beginning, I want to say that you have cause for your declaration of pride in what has been done, although I would add that doesn't stop me from any comments I might have to make in future.

**Mr. Fairweather:** No. I am used to you, the Reverend Doctor Heap.

**Mr. Heap:** I have some questions. In your last major paragraph on page 6, you're troubled by the possible charter problems that may arise with respect to the treatment of claimants from prescribed countries. You say you have confidence that your members will fully consider all evidence, including those criteria, and render decisions according to the convention definition.

Being not a lawyer and an amateur, I think what you're saying is that perhaps that decision should be left to the board, or does that refer—

**Mr. Fairweather:** No.

**Mr. Heap:** —to consultation on the prescribed list?

**Mr. Fairweather:** No. That is a decision that the board, I hope you think, has found itself able to make, so there isn't a need for the unanimity rule.

**Mr. Heap:** Only regarding the unanimity rule?

**Mr. Fairweather:** Right.

**Mr. Heap:** Oh yes, I fully agree with you on that.

**Mr. Fairweather:** On the prescribed list, in the earlier bill, Bill C-55, the chair was consulted about the list, along with NGOs and others.

**Mr. Heap:** So you are satisfied with the proposed amendments touching that, given the continuation of the consultation with the chair.

**Mr. Fairweather:** We will be very anxious to know about bilateral agreements and the human rights situations in the various countries that may be part of a bilateral agreement.

[Traduction]

**M. Fairweather:** Eh bien, honnêtement, je dirai que non. En réalité, nous nous attendons à ce qu'il y ait une diminution des ressources en 1993-1994. Par contre, il va y avoir un grand nombre de dossiers à traiter pour tous ceux qui sont à l'étape initiale. D'ailleurs, si je peux me le permettre, vous n'êtes pas le seul à nous poser cette question. Le Conseil du Trésor attend aussi de savoir ce qui va se passer, mais moi je lui dis de patienter. À mon avis il faut attendre de voir ce que le Parlement va faire avec ce projet de loi avant de commencer à encaisser les chèques.

**M. Allmand:** J'avoue que je serais tout à fait disposé à appuyer une telle mesure si elle devait nous permettre d'en arriver aux audiences dans un délai de deux à cinq mois. Pour moi, cela en vaudrait la peine, mais si vous dites que vous n'en avez pas besoin, tant mieux.

**M. Heap:** Moi, j'étais carrément sceptique au début—et j'ai pas hésité à le dire—mais j'avoue que vous avez raison d'être fier de votre réalisation, même si cela ne m'empêchera pas de vous reprocher autre chose à l'occasion.

**M. Fairweather:** Oui, j'ai bien l'habitude des sermons de votre Sainteté!

**M. Heap:** J'ai quelques questions à vous poser. Dans votre dernier grand paragraphe à la page 6, vous vous dites inquiet face à la possibilité de contestation en vertu de la Charte concernant le traitement des candidats venant de pays prescrits. Vous dites que vous êtes convaincu que vos membres tiendront compte de tous les éléments de la preuve, y compris de ces critères-là, afin de rendre des décisions qui soient conformes à la définition de réfugié qu'on trouve dans la convention.

Je ne suis ni avocat ni spécialiste, mais il me semble que vous êtes en train de dire que la décision devrait peut-être relever de la Commission, ou s'agit-il plutôt. . .

**M. Fairweather:** Non.

**M. Heap:** . . . de la possibilité de consultations concernant la liste des pays désignés?

**M. Fairweather:** Non. C'est le genre de décisions que la Commission—et j'espère que vous êtes du même avis—est tout à fait capable de prendre, et il n'est donc pas nécessaire d'imposer l'unanimité.

**M. Heap:** Vous parlez exclusivement de l'unanimité?

**M. Fairweather:** Oui.

**M. Heap:** Oui, je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus.

**M. Fairweather:** En ce qui concerne la liste des pays désignés, dans le cas du projet de loi précédent, le projet de loi C-55 donc, le président, ainsi que les ONG et d'autres groupes, étaient consultés au sujet de la liste.

**M. Heap:** Vous êtes donc satisfait des amendements proposés à cet égard, étant donné qu'on continuera à consulter le président?

**M. Fairweather:** Nous voudrions évidemment nous renseigner sur les ententes bilatérales et le degré de respect des droits de la personne dans différents pays qui pourraient être signataires d'une entente bilatérale.



[Text]

**Mr. Heap:** Regarding the enlarged participation by the minister in board hearings and by the refugee hearing officer, the question that has been raised concerns the non-adversarial character of the hearing. Perhaps you could comment on the preservation of the non-adversarial character of the hearing if that new section is applied.

**Mr. Fairweather:** The non-adversarial hearing is at the core of the process. It was recommended by Rabbi Plaut. It is part of every training session we give board members. The board itself will still be in charge of how questions are asked, the conduct of the hearing, and so on. I would hope and expect that the minister's staff are professional and will respect the legislation. It is a non-adversarial hearing. It is the genius, actually, of the system.

**Mr. Gerald Stobo (General Counsel, Immigration and Refugee Board):** If I can just enhance that answer briefly, under the current legislation, of course, the minister is entitled to come in and cross-examine when issues relating to the exclusion clauses come up, and the minister is also permitted under the current act to present evidence in any case he may so wish.

The only addition under Bill C-86 is that the board may invite the minister in to present evidence and to question in certain cases if it is felt appropriate, but it would be subject to the direction and control of the board.

**Mr. Heap:** Will the board be operating with guidelines as to when it is likely to be appropriate or otherwise?

**Mr. Stobo:** I wouldn't think guidelines would be necessary under those circumstances. This is something the board members would decide in accordance with the nature of the case and the sorts of issues being dealt with.

**Mr. Heap:** My next question concerns the top paragraph on page 5:

Considering the responsibility given to the IRB by Parliament and our expertise in refugee matters, we think it is important, and the Minister has agreed, that the Board be consulted in the process leading up to the designation. . .

Is that one on which the board also consults, as you mention in another case? Do you also consult with the bar?

**Mr. Fairweather:** Oh, absolutely. Before the chair would make any recommendation, you'd consult very widely, I would expect with the bar and others.

[Translation]

**M. Heap:** En ce qui concerne la participation accrue du ministre et de l'agent d'audition aux audiences de la commission, certains se demandent si cette nouvelle disposition ne va pas modifier le caractère non conflictuel de l'audience. Peut-être pourriez-vous nous dire s'il sera possible de conserver le caractère non conflictuel de l'audience si ce nouveau paragraphe est retenu.

**M. Fairweather:** Écoutez, c'est l'essence même du processus et c'est le rabbin Plaut qui l'a recommandé. C'est l'une des choses sur lesquelles nous insistons chaque fois que nous offrons une séance de formation aux membres de la Commission. Cette dernière continuera de déterminer comment les questions doivent être posées et le déroulement de l'audience en général. J'imagine et j'espère bien que le personnel du ministre est tout à fait professionnel et qu'il respectera donc les dispositions de la loi. L'audience doit être de nature non antagoniste. C'est d'ailleurs le génie même du système actuel.

**M. Gerald Stobo (conseiller général, Commission de l'immigration et du statut de réfugié):** Si vous me permettez d'ajouter un élément à cette réponse, dans le cadre de la loi actuelle, le ministre a, bien entendu, le droit de contre-interroger l'intéressé concernant toute question relative aux articles d'exclusion, et il peut en outre soumettre des preuves dans le cas de n'importe quel dossier.

Le seul élément nouveau, aux termes du projet de loi C-86, c'est que la Commission pourra désormais inviter le ministre à produire des preuves et à interroger le candidat dans certains cas, si elle le juge nécessaire, mais ce sera toujours à la Commission d'en décider.

**M. Heap:** La Commission va-t-elle élaborer des lignes directrices sur les circonstances dans lesquelles sa participation serait pertinente ou non?

**M. Stobo:** Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'élaborer des lignes directrices là-dessus. C'est le genre de choses que les commissaires eux-mêmes pourront décider, en fonction de la nature du dossier et des questions à régler.

**M. Heap:** Je vais maintenant vous poser une question au sujet de votre premier paragraphe à la page 5, et je cite:

Étant donné la responsabilité confiée à la Commission par le Parlement et notre expérience des questions intéressant les réfugiés, il nous semble important—et le ministre est tout à fait d'accord là-dessus—que la Commission soit consultée avant la désignation. . .

Est-ce que la Commission elle-même est susceptible de consulter d'autres personnes à ce sujet-là, puisque vous dites que vous le faites dans d'autres circonstances? Consultez-vous également le Barreau?

**M. Fairweather:** Oui, bien sûr. Avant de faire la moindre recommandation, le président consulterait évidemment un grand nombre de personnes, entre autres, des représentants du Barreau, je suppose.

[Texte]

[Traduction]

• 1545

**Mr. Heap:** Amnesty?

**Mr. Fairweather:** Amnesty, oh, yes. Our regular—I don't want to put them in the client sense, but our correspondents.

**Mr. Heap:** The bottom paragraph on page 3 reads:

In essence, this measure will allow a single panel member to determine the status of a claim administratively—where the facts of the case are clear cut and the person is going to receive a positive determination.

I have been trying to read the law, but like a few others, I haven't caught up with all of it yet. Is the assurance, that it's only going to take place where the person is guaranteed to receive a positive determination, provided in the statute?

**Mr. Stobo:** We could not make a negative decision in such a fashion. We would have to have a hearing into the merits.

**Mr. Fairweather:** Actually, the Singh case of 1985 would tell us that. Actually, it's never made, by the way, without the lawyer's consent, and many of the lawyers who are in this room today are very supportive of the expedited process.

**Mr. Heap:** But we're all mortal. I expect you're very hardy and these lawyers are younger, but who knows? We've heard disagreements explicitly, at least as to what Singh says.

**Mr. Fairweather:** An expedited process without the elements of natural justice would be illegal. The courts would say so. We couldn't do it.

**Mr. Heap:** That would be logical.

**Mr. Fairweather:** It's logical, but happily in this case the law and logic are *ad eundem*, if I can give you back one.

**Mr. Heap:** Can you direct me to a section that provides that, or perhaps your assistant can?

**Mr. Robbins:** The one thing to take into account is that the regular process requires two members, so you'd require two members to say no. The expedited process has a single member, so you couldn't reject the claim.

**Mr. Heap:** Suppose it was heard. This is a shoo-in case and a single member heard it, and the single member said, well, I think no.

**Mr. Fairweather:** Then it goes to full hearing. That happens every day.

**Mr. Heap:** I know that is the process now, and I think I have before expressed my relief or gladness that you did that, but does the law still provide that there cannot be a negative decision, except in the case of a hearing before two members?

**M. Heap:** Amnistie internationale?

**M. Fairweather:** Oui, bien sûr. C'est-à-dire, le groupe—car il ne s'agit pas vraiment de clients—que nous avons l'habitude de consulter.

**M. Heap:** Au dernier paragraphe à la page 3, on lit ceci:

En réalité, cette mesure permettra à un seul membre du tribunal de régler le statut d'un dossier de façon administrative. . . lorsque les faits sont clairs et nets et que la décision à l'égard du candidat va être positive.

J'essaie de lire le projet de loi, mais comme bien d'autres, je n'ai pas encore réussi à tout lire. Alors, est-ce que le projet de loi prévoit que ce genre de procédure sera suivi uniquement lorsque le demandeur est sûr d'obtenir une décision positive?

**M. Stobo:** Nous ne pourrions jamais suivre une procédure pareille dans le cas d'une décision négative. Nous serions bien obligés de tenir une audience pour déterminer le bien-fondé ou non de la demande.

**M. Fairweather:** En fait, on le sait en raison de l'affaire Singh en 1985. D'ailleurs, cette procédure n'est jamais suivie sans le consentement de l'avocat, et je vous assure que bon nombre des avocats présents dans la salle aujourd'hui appuient entièrement l'examen accéléré des revendications.

**M. Heap:** Oui, mais nous sommes tous mortels. Je suppose que vous êtes des gens vigoureux et que tous ces avocats sont assez jeunes, mais qui sait? Nous savons, par exemple, que les avis sont partagés, du moins, en ce qui concerne le cas de M. Singh.

**M. Fairweather:** L'examen accéléré des dossiers serait illégal en l'absence des éléments de la justice naturelle. Les tribunaux nous le confirmeraient, et nous ne pourrions donc pas le faire.

**M. Heap:** Cela me semble logique.

**M. Fairweather:** Oui, tout à fait et fort heureusement, la loi et la logique sont *ad eundem*, si vous me permettez d'utiliser l'expression latine.

**M. Heap:** Pourriez-vous me dire—ou votre adjoint pourrait peut-être m'aider—quel article le prévoit?

**M. Robbins:** Il faut se rappeler que la procédure normale exige la participation de deux membres, et par conséquent, une décision négative doit être fondée sur l'opinion de deux membres. Par contre, l'examen accéléré des dossiers exige la participation d'un seul membre, et il serait donc impossible de rejeter la demande dans ces circonstances là.

**M. Heap:** Et s'il y a une audience? Supposons que les faits semblent clairs, qu'un seul commissaire étudie le dossier et qu'il décide ensuite que la demande n'est pas fondée.

**M. Fairweather:** Alors, il y aurait une instruction approfondie. Cela arrive tous les jours, d'ailleurs.

**M. Heap:** Je sais que c'est ce qui est actuellement prévu—et je vous ai d'ailleurs fait part de mon soulagement ou plutôt de ma satisfaction devant cette décision—mais je voudrais savoir si le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis va continuer d'empêcher une décision négative en l'absence d'une audience devant deux commissaires?



[Text]

**Mr. Stobo:** The common law tells us that.

With respect to the mechanism by which we can make positive expedited decisions, that of course is incorporated into the legislation in proposed subsection 69.1(7.1), but we are prevented by the law from making negative decisions in this fashion.

**Mr. Heap:** I have at least on three occasions witnessed a hearing or part of a hearing, and I appreciate the courtesy that was provided by people at whatever level were concerned, adjudicator or otherwise and board members. I can't speak for other members of this legislative committee, but I agree with you in encouraging people to familiarize themselves with the proceedings.

Thank you very much for your testimony, Mr. Fairweather, and continue, please.

**M. Jourdenais:** Merci, monsieur le président.

Bonjour, monsieur Fairweather, cela me fait plaisir de vous revoir. Je me rappelle la première fois que nous nous sommes rencontrés, c'était en 1989, alors que j'étais allé vous présenter 19 amendements à la loi. Cela a pris quelque temps, mais quelques-uns seront appliqués. Je vous en remercie.

Je ne voudrais pas me faire passer pour le bourreau, l'avocat, voire le juge en matière de certaines décisions suggérées. Toutefois, dans votre rapport annuel que j'ai lu assez rapidement, vous avez recommandé qu'on supprime le critère du minimum de fondement, ce que doit faire la loi 86.

• 1550

Par contre, la façon dont on donne à un agent principal, a *senior officer*, la responsabilité de déterminer la recevabilité des revendications suscite chez vous certaines réserves, je l'imagine, ou est-ce que cela en suscite? Et croyez-vous que cette question relève du domaine de l'immigration ou de la détermination du statut des réfugiés?

Ce qui m'intrigue, c'est que cela ressemble encore beaucoup au *pre-screening test* que vous avez demandé de faire enlever, je parle du premier niveau. Je l'appelle *pre-screening*, mais ce n'était pas tout à fait cela, c'était *the initial hearing*. À propos de l'article 46.01.(1), où l'on donne les cinq situations pour lesquelles un agent peut refuser la recevabilité de la revendication du statut de réfugié, et cela est le seul niveau qui existera, je pense, ne croyez-vous pas que c'est quand même quelque chose de semblable au premier niveau que nous avions avant?

**Mr. Fairweather:** If it is to turn into the initial level we have had before, then I would have very serious reservations about it in the absence of any board member. But my reading of the section and the other material indicates that it is an administrative decision; it is a series of checks. You answer 1, 2, 3, 4 and 5, with no subjectivity, no judgment. You are either yes or no.

[Translation]

**M. Stobo:** Aux termes de la common law, on ne peut pas faire autrement.

Quant au mécanisme qui nous permettrait de prendre des décisions positives en vertu de la procédure d'examen accéléré, celui-ci est prévu au projet de paragraphe 69.1(7.1), mais je peux vous assurer que la loi nous empêcherait de prendre une décision négative de cette manière.

**M. Heap:** J'ai assisté au moins trois fois à une audience ou à une partie d'une audience, et j'avoue que je suis reconnaissant envers ceux qui m'ont accordé ce privilège—et j'ignore si c'était l'arbitre ou les commissaires qui l'ont permis. Je ne peux parler pour les autres membres du comité législatif, mais je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il faut encourager les gens à se familiariser avec la procédure.

Merci infiniment de votre témoignage, monsieur Fairweather. Vous pouvez maintenant continuer.

**M. Jourdenais:** Thank you, Mr. Chairman.

Good afternoon, Mr. Fairweather; I am very pleased to see you here again. I remember the first time we met, back in 1989, when I went to present you with some 19 amendments to the act. The process took some time, but some of them will eventually come into effect. And I thank you for that.

Although I don't wish to seem as though I am playing the devil's advocate or attempting to pass judgment on some of the suggestions you have made, I did read in your annual report—which I perused very quickly—that you recommended that the credible basis test be eliminated, which is precisely what Bill C-86 will achieve.

However, given that a senior immigration officer will henceforth be responsible for determining the eligibility of claims, I imagine you must have certain reservations about this, or do you? And do you believe that this issue is the responsibility of immigration authorities or, rather, part of the refugee status determination process?

What intrigues me is that it very much resembles the pre-screening test you have asked to have removed—the first level hearing. I call it a pre-screening test, but I believe the actual term is “initial hearing”. With respect to sub-clause 46.01.(1), which sets out the five criteria based on which an officer may determine a claim to be ineligible—and I believe that this is the only level that will exist from now on—don't you feel that this provision is very similar to the first level hearing we had before?

**M. Fairweather:** Si c'est vraiment semblable à l'audience de premier palier qui existait auparavant, j'aurais évidemment de très sérieuses réserves quant à la possibilité qu'un tel processus puisse se dérouler en l'absence d'un membre de la Commission. Mais ayant lu cet article et les autres documents, j'ai bien l'impression qu'il s'agit d'une décision purement administrative; l'agent doit simplement vérifier un certain nombre de choses. Il doit répondre à une série de cinq questions, où il n'est pas appelé à donner une opinion subjective ou à porter un jugement sur le dossier. La réponse est soit oui, soit non.

[Texte]

I would suspect—I don't know this—that if it became anything more, the department would very quickly hear about it from the Federal Court of Canada.

**Mr. Stobo:** If I can also add to that, the only issue where evidence is going to be required to be weighed and assessed will be with respect to the criminality provisions. That will be dealt with by the adjudicator. Once the adjudicator determines that someone is inadmissible then that decision will go back to the senior immigration officer who will then determine whether the person is ineligible.

**M. Jourdenais:** En 1989, M. Fairweather avait fait une déclaration en réponse à une question d'un membre du Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration, qui avait demandé «qu'est-ce que vous pensez de la liste des pays sûrs? Cet agent va avoir une liste de pays supposés sûrs; s'il demande au requérant «d'où viens-tu?», et si le requérant répond qu'il vient de l'Allemagne ou de l'Angleterre, il s'agit d'un pays sûr—ça devrait être considéré un pays sûr après l'entente que le Canada va passer avec ces pays-là—Bref! sans argument, et peut-être en l'espace de deux heures, il va le remettre dans le même avion pour le retourner en Angleterre ou en France. Vous dites que c'est un bon jugement, puisque c'est la décision d'un agent d'immigration. Quelqu'un m'a demandé tout à l'heure: «crois-tu qu'un agent d'immigration est assez compétent pour prendre une décision semblable?»

**Mr. Fairweather:** I think a senior immigration officer. Yes, indeed. That is an administrative decision based on a list handed to that officer by the policymakers of Canada, the cabinet, and if the rule of law prevails the immigration officer will make that decision.

**M. Jourdenais:** Mais vous avez déjà déclaré vous-même au Comité: «Je suis très heureux que la ministre n'ait pas invoqué la disposition relative aux tiers-pays sûrs. Je suis de ceux qui avaient recommandé qu'elle ne le fasse pas». Est-ce que vous avez changé d'idée? Il suffit de donner une liste de noms à un agent, selon vous, et cet agent-là pourra dire: «tiens, tu es sur la liste... c'est ça, je ne peux pas changer d'idée», même si le requérant affirme qu'il a été là deux heures, simplement en transit, ou deux jours, parce qu'il voulait trouver de l'argent pour s'en venir au Canada?

**Mr. Fairweather:** On the safe third country provisions of Bill C-55 I have had grave misgivings. I have never hidden that. The minister knew it because I told her so, as did other members who met her.

These prescribed countries will be as a result of bilateral or multilateral arrangements, some of which have already been entered into: Dublin, Schengen and others. What was said three years ago does not seem to hold water in the new arrangements that we see today.

[Traduction]

J'ai l'impression—sans en être sûr—que si c'était plus que cela, le ministère ne tarderait pas à en entendre parler à la Cour fédérale du Canada.

**M. Stobo:** S'il m'est permis d'ajouter quelque chose, c'est exclusivement dans l'application des dispositions en matière de criminalité que quelqu'un sera appelé à évaluer et à porter un jugement sur les preuves produites. Cette responsabilité incombera à l'arbitre. Une fois qu'il aura déterminé qu'un candidat n'est pas admissible, un agent d'immigration principal reverra la décision afin de déterminer si l'intéressé est bel et bien admissible.

**Mr. Jourdenais:** In 1989, Mr. Fairweather made a statement in response to a question from a member of the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, who had put the following question to him: "What do you think of the list of safe countries?" Officers will be given a list of supposedly safe countries; if they ask a claimant where he is from and he answers that he is from Germany or England, and if those are considered to be safe countries—and I imagine that to be the case, in the light of the agreement Canada has signed with those countries—well, then without any argument, and within a period of about two hours, he will be put on the same plane and sent back to England or France. You say that this is an appropriate situation for him to be exercising his judgment, because he is an immigration officer. But someone asked me earlier: "Do you think an immigration officer is competent to make such a decision?"

**M. Fairweather:** Oui, à mon avis, il l'est. Il s'agit d'une décision administrative fondée sur une liste élaborée par les décideurs politiques, c'est-à-dire le Cabinet, et si l'autorité de la loi est respectée, l'agent d'immigration va bel et bien prendre cette décision.

**Mr. Jourdenais:** But you yourself made the following statement to this committee: "I am very pleased the minister did not invoke the provision relating to third safe countries. I am one of those who had recommended that she not do so". Have you changed your mind? Do you now feel that it is perfectly appropriate to give an immigration officer a list and let him say to people: "Okay, you are on the list—that is just the way it is, and you cannot change it", even if the claimant states that he was only there for two hours, in transit, or two days, in order to get some money before coming to Canada?

**M. Fairweather:** Quant aux dispositions relatives aux tiers pays sûrs du projet de loi C-55, j'ai toujours eu de sérieuses réticences à cet égard. Je n'ai d'ailleurs jamais cherché à le cacher. La ministre le savait, puisque je le lui ai dit moi-même, comme l'ont également fait d'autres commissaires qui l'ont rencontrée.

Cette liste de pays désignés sera préparée en fonction d'ententes bilatérales ou multilatérales, dont un certain nombre ont déjà été conclues, notamment avec Dublin, Schengen, etc.. Par conséquent, ce qui a été dit il y a trois ans ne s'applique plus à la situation actuelle.



[Text]

**Mr. Jourdenais:** D'accord. Je vais vous poser une question très facile. Sur 85 000 noms qu'il y avait sur l'arriéré avant 1989, combien en reste-t-il? Il y avait 85 000 cas en souffrance, en 1989.

• 1555

**Mr. Fairweather:** It's something close to 20,000.

**Mr. Jourdenais:** Still?

**Mr. Fairweather:** The backlog is finished in every jurisdiction in Canada except, sadly, Toronto, and they're—

**Mr. Jourdenais:** But there are 20,000.

**Mr. Fairweather:** No.

**A witness:** Ten thousand.

**Mr. Jourdenais:** It just dropped 10,000 while we were talking.

**Mr. Reid:** Ask again. It may be 5,000.

**Mr. Jourdenais:** Mr. Allmand and Mr. Heap, they'll do it in two months, believe me. From now on, someone will definitely know within two months if he is or is not a refugee. You're a fast worker; in about three minutes there was a 10,000 drop. Thank you very much.

**Mr. Fairweather:** The minister has said, and we support this, that the backlog program ends on the 31st. There will be some that will not have been adjudicated then, and the full board will deal with it.

**Mr. Jourdenais:** How much did it cost?

**Mr. Fairweather:** Millions.

**Mr. Jourdenais:** That's a good answer.

**Mr. Fairweather:** A very substantial amount of money but it also... Look, if we're going to talk about the backlog, we can, but the chair is very liberal—

**Mr. Jourdenais:** You did a good job.

**Mr. Fairweather:** Thank you.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** Mr. Fairweather, during your presentation you left your text and you talked about a Danish refugee who was choosing Canada over Denmark, in respect of his claim. In your opinion, why would he do that?

**Mr. Fairweather:** I suspect that the opportunities he saw... This is a very difficult—

**Mr. Chadwick:** What is your opinion?

**Mr. Fairweather:** I gather that he saw in Canada greener pastures and more opportunities. But Denmark has a long and enviable record in protecting refugees, and this is really part of what you ladies and gentlemen are considering, putting a stop to forum shopping, where the protections given are perfectly in line, in tune, in harmony with the very goals of this country. I mean, Denmark... I wouldn't break a confidence and say what decision was reached on that case,

[Translation]

**Mr. Jourdenais:** Fine. I would like to put a very simple question to you. Of the 85,000 names in the backlog before 1989, how many still remain? There were some 85,000 cases in the backlog, back in 1989.

**Mr. Fairweather:** Je pense que le nombre de dossiers se chiffre à près de 20 000.

**Mr. Jourdenais:** Encore 20 000?

**Mr. Fairweather:** L'arriéré a été éliminé dans presque toutes les régions du Canada sauf, regrettablement, à Toronto et... .

**Mr. Jourdenais:** Mais il en reste encore 20 000?

**Mr. Fairweather:** Non.

**Un témoin:** Dix mille?

**Mr. Jourdenais:** Ah, le nombre vient de baisser de 10 000.

**Mr. Reid:** Posez de nouveau votre question. Le nombre aura peut-être baissé à 5 000.

**Mr. Jourdenais:** Permettez-moi de rassurer messieurs Allmand et Heap qu'ils pourront dorénavant traiter ces dossiers en moins de deux mois—là, vous pouvez me croire. À partir de maintenant, un candidat saura en moins de deux mois s'il sera ou non admis comme réfugié. En effet, vous semblez être particulièrement efficace; en moins de trois minutes, on a déjà vu le nombre baisser de 10 000. Merci infiniment.

**Mr. Fairweather:** Le ministre a déjà déclaré—et nous sommes d'accord là-dessus—que le programme d'élimination de l'arriéré prendra fin le 31. Il en restera un certain nombre à régler, et la Commission plénière s'en chargera.

**Mr. Jourdenais:** Tout cela a coûté combien?

**Mr. Fairweather:** Plusieurs millions de dollars.

**Mr. Jourdenais:** Que voilà une bonne réponse!

**Mr. Fairweather:** Disons une somme assez importante, mais... Écoutez, si vous voulez parler de l'arriéré, on peut le faire, puisque le président semble être assez libéral... .

**Mr. Jourdenais:** Vous avez fait du bon travail.

**Mr. Fairweather:** Merci.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** Monsieur Fairweather, pendant votre exposé, vous avez ouvert une parenthèse à un moment donné pour nous parler d'un réfugié danois qui avait décidé d'opter pour le Canada, au lieu du Danemark. D'après vous, pourquoi ferait-il une chose pareille?

**Mr. Fairweather:** Je suppose qu'il devait se dire qu'il aurait plus de chances... Vous savez, c'est extrêmement difficile à dire... .

**Mr. Chadwick:** Mais quels pourraient être ses motifs, selon vous?

**Mr. Fairweather:** Je suppose qu'il s'est dit qu'il aurait de meilleures chances de succès au Canada. Mais le Danemark est depuis longtemps considéré comme l'un des pays qui protègent le mieux les réfugiés, et les mesures dont vous êtes saisis aujourd'hui devraient justement permettre de mettre un terme à ce genre de «magasinage», si la protection déjà offerte cadre parfaitement avec les objectifs canadiens. Dans le cas du Danemark... je n'ai pas l'intention de vous révéler la

[Texte]

but it will be possible to make another decision if this bill gets royal assent.

**Mr. Chadwick:** In respect to putting the refugees through or getting their work permits in the two-month period, one of the problems we've had in the system in the past, and that you've acknowledged, was the fact that there have been number of adjournments. What is the average number, and do you expect that to change under the new program? How do you feel that's going to affect the two-month forecast?

**Mr. Fairweather:** Adjournments have been a bugbear and, more than that, a very grave impediment to us for years. I myself have been caught up, this very month of July, in the ramifications of this and the great expense to the Crown, to Canada.

If I can have one minute, I will say it was interesting because a lawyer with particular immigration skills, in an eastern city, turned over 40 or 50 files to other lawyers in the community, paid no attention to scheduled hearing dates, and went off to be part of a law practice in Moscow. God bless him. I hope he has a successful time.

I'm a practising lawyer and, frankly, I was horrified that a law firm of 50 or 60 members would allow one of their partners to shuffle off claims that could and obviously did involve the protection of human life to anybody else. We went down. We had an interpreter, we had a refugee hearing officer, we had two members, and we gave three adjournments. For once I was on the side of the lawyers because in two cases they had not been able to see their clients. I thought it was very irresponsible, frankly. We put out a practice note under my hand after consultation.

• 1600

The adjournments that our board gives would not ever pass the light of day before the federal or civil courts of this country.

**Mr. Chadwick:** Mr. Chairman, if I may just try to get the rest of the answer with respect to how adjournments may affect—

**Mr. Fairweather:** You want me to answer the question, right?

**Mr. Chadwick:** I think so.

**Mr. Fairweather:** I will have to consult.

**Mr. Stobo:** We do not see that Bill C-86 will necessarily affect the adjournment rate, but we will continue, as always, to battle. It is a war against adjournments.

[Traduction]

décision prise dans ce cas-là, mais je peux vous dire que la décision pourra dorénavant être tout autre lorsque ce projet aura reçu la Sanction royale.

**M. Chadwick:** Quant à la possibilité qu'on traite les demandes des réfugiés ou qu'on leur attribue un permis de travail dans un délai de deux mois, l'une des difficultés que nous avons connues par le passé—et vous même l'avez reconnu—concerne le nombre d'ajournements. Quel est le nombre moyen et prévoyez-vous que la situation changera dans le cadre du nouveau programme? Selon vous, quelle en sera l'incidence sur le délai de deux mois que vous prévoyez pour le traitement des dossiers?

**M. Fairweather:** Il est vrai que par le passé, les ajournements non seulement posaient un problème, mais constituaient un grave obstacle au bon déroulement du processus. Moi-même, pendant le mois de juillet, j'ai eu l'occasion de comprendre l'importance du problème et du fardeau financier qu'il impose à la Couronne.

Si vous voulez bien m'accorder une minute de plus, je vais vous parler du cas intéressant d'un avocat spécialisé dans les questions d'immigration, et qui exerçait dans une ville dans l'Est du pays, qui s'est permis de confier 40 ou 50 dossiers à d'autres avocats de la communauté, sans se préoccuper du fait que les dates étaient déjà fixées pour nos audiences, pour faire partie d'un Cabinet d'avocats à Moscou. D'ailleurs, je lui souhaite beaucoup de chance.

Je suis moi-même avocat et je vous avoue que j'ai été tout à fait horrifié d'apprendre qu'un Cabinet regroupant 50 ou 60 avocats permette à un de ses associés de confier la responsabilité de demandes où il était question de protéger des gens en danger à d'autres. Nous avons donc décidé de nous y rendre en personne. Nous étions accompagnés d'un interprète, d'un agent d'audition et de deux commissaires, et nous avons accordé trois ajournements. Pour une fois, j'étais du côté des avocats car dans deux cas, ils n'avaient pas été en mesure de voir leurs clients. J'estimais qu'ils avaient agi de façon tout à fait irresponsable. Nous avons donc publié une note de service concernant cette pratique que j'ai moi-même rédigée après les consultations normales.

Les ajournements accordés par notre Commission ne seraient jamais jugés admissibles par les cours fédérales ou les tribunaux appliquant le droit civil au Canada.

**M. Chadwick:** Monsieur le président, si je peux demander au témoin de répondre à ma question concernant l'incidence des ajournements. . .

**M. Fairweather:** Vous voulez que je réponde à votre question, n'est-ce pas?

**M. Chadwick:** Oui, s'il vous plaît.

**M. Fairweather:** Je vais devoir consulter mes collègues d'abord.

**M. Stobo:** En ce qui nous concerne, le projet de loi C-86 ne devrait pas tellement influencer sur le nombre d'ajournements, mais je peux vous assurer que nous allons continuer notre lutte contre les ajournements.



[Text]

We would hope that the expeditiousness that we will be able to bring to the process will allow us to press on with cases on a regular schedule, but I do not anticipate that adjournments will become any more or any less of a problem.

**Mr. Chadwick:** Might I say, Mr. Chairman, to see if I can get an answer or a confirmation on this, that really the two-month time from what you have said now is in jeopardy.

**Mr. Stobo:** No, the two-month time, so we are quite clear, is with respect to the expedited process. As you can imagine, those are the kinds of hearings that proceed with all speed and alacrity because they are going to be positive decisions and there is no desire to postpone the hearing.

Where the adjournments are problematic is with respect to full hearings, so the two-month period that we can expedite a hearing in will not be affected.

**Mr. Chadwick:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Friesen, you had a question.

**Mr. Friesen:** Just one short question, if I may.

Are there any clauses of the bill that you, as a former Attorney General—how's that for loading it up—think are open to a successful charter challenge?

**Mr. Fairweather:** Yes.

**Mr. Friesen:** Which?

**Mr. Fairweather:** The one of the unanimous hearing may be challenged under section 15 of the charter on the basis that it's a different kind of hearing.

**Mr. Friesen:** Any other?

**Mr. Fairweather:** I have not analysed this, I'm sorry. I have been kind of board specific. There are no others that the board deals with, I think.

**Mr. Friesen:** Thank you.

**Mr. Allmand:** A very short question I forgot to ask.

Under the present law the members of the board are appointed for two-to five-year appointments. The legislation provides for seven-year appointments.

**Mr. Fairweather:** Up to seven years.

**Mr. Allmand:** Up to seven, but considering the relatively good incomes that are provided because of the appointment, why would the seven years be necessary? There is no dearth of applicants for the job, is there? Why do we need a seven-year appointment?

**Mr. Fairweather:** I think five years is good, a couple of five or perhaps even three. People leave their other professional or other activities to take these jobs.

[Translation]

Nous espérons que notre nouvelle procédure accélérée nous permettra de régler les demandes sans trop d'interruptions, mais d'un autre côté, les ajournements ne seront ni plus ni moins problématiques qu'auparavant.

**M. Chadwick:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais qu'on me confirme ou qu'on me dise si ce délai de deux mois n'est donc pas un peu douteux, étant donné ce que vous venez de me dire.

**M. Stobo:** Non, car ce délai de deux mois, comme nous l'avons clairement indiqué, concerne le processus d'examen accéléré. Comme vous pouvez vous en douter, le processus est extrêmement rapide pour ce genre de demandes, car on sait d'avance que la décision va être positive et on ne souhaite donc pas remettre l'audience à plus tard.

Là où les ajournements sont plutôt problématiques, c'est lorsque qu'une instruction approfondie est prévue; par conséquent, cela n'aura aucune incidence sur le délai de deux mois prévu pour l'examen accéléré des demandes.

**M. Chadwick:** Merci.

**Le président:** Monsieur Friesen, vous avez une question à poser?

**M. Friesen:** Oui, une toute petite, avec votre permission.

Selon vous, qui êtes ancien procureur général—encore un poste important que vous avez occupé—y a-t-il, selon vous, certains articles du projet de loi où une contestation aux termes de la Charte risquerait d'être retenue?

**M. Fairweather:** Oui.

**M. Friesen:** Lesquels?

**M. Fairweather:** Celui qui concerne l'audience unanime pourrait faire l'objet d'une contestation aux termes de l'article 15 de la Charte du fait qu'il s'agit d'un type d'audience différent.

**M. Friesen:** Y en a-t-il d'autres?

**M. Fairweather:** Malheureusement, je n'ai pas fait une analyse approfondie du projet de loi. Je me suis surtout préoccupé de ce qui concernait la Commission, et que je sache, il n'y en a pas d'autres qui la concernent.

**M. Friesen:** Merci.

**M. Allmand:** J'ai oublié de vous poser une très brève question tout à l'heure.

Aux termes de la loi actuelle, les membres de la commission sont nommés pour une période allant de deux à cinq ans, mais le projet de loi C-86 prévoit un mandat de sept ans.

**M. Fairweather:** D'un maximum de sept ans.

**M. Allmand:** Oui, c'est vrai, mais étant donné l'excellente rémunération que reçoivent les membres, pourquoi faut-il un mandat de sept ans? Il n'y a certainement pas une pénurie de candidats, n'est-ce pas? Pourquoi donc faut-il un mandat de sept ans?

**M. Fairweather:** A mon avis, un mandat de cinq ans est tout à fait suffisant; c'est-à-dire qu'il faudrait, mettons, deux membres dont le mandat est de cinq ans ou peut-être de trois ans. Il faut se rappeler que les gens quittent leurs autres activités professionnelles pour accepter ces postes.

[Texte]

The two years, as I look at it now with hindsight. . . nobody was quite sure how many members we would need, so there was a year, two years, temporary, permanent and so on. This act contemplates ending that crazy temporary thing. It was embarrassing to tell one member that he or she was temporary and the other was permanent. It meant nothing but the word on the paper. They got the same pay.

We have just gone through the 1992 appointments. I would suspect that there were about 100 on that list, people being renewed or a couple, three perhaps, who were not reappointed. It is an onerous task. I assume that cabinet said, "Why are we getting two-year appointments, jig, jig, jig?"

**Mr. Allmand:** It is all traced to eliminating the two years. Five seems reasonable. Seven seems too long to me.

**Mr. Fairweather:** I have a seven-year term. I was quite surprised. I did not ask for it. I did not ask for any of this actually. But who could resist the pleasure of spending a July afternoon with you?

• 1605

**Mr. Reid:** You didn't turn it down.

**Mr. Fairweather:** I didn't turn it down because I thought it was important to reform the immigration and refugee law. That's why I accepted it. I now know that this country has as good a system as exists anywhere in the world. That's why I took the job, in spite of all the yappers.

**Mr. Heap:** In May, in a discussion within a meeting of the Canadian Council for Refugees, between one of the leaders in the council and Mr. Juneau of the department, I heard it indicated in discussions that in part of the process for these multilateral agreements with western Europe and so on, as well as in discussion with the United States, there is some "uncertainty" as to the extent to which the United Nations High Commission for Refugees was fully part of the process. Could you comment whether from your point of view the participation by the UNHCR with western European discussions or with the United States discussions is satisfactory?

**Mr. Fairweather:** Frankly, sir, I am not privy to the bilateral discussions going on about this section. That would be minister to counterpart. Frankly, you will have before you the representative in Canada of the United Nations High Commission, I think on August 11. I am not privy to those discussions.

**Mr. Heap:** Are you privy to the discussion with the United States? You said that on these bilateral or multilateral agreements they would make the prescribed country system satisfactory. Have you had an opportunity to look at the proposed agreements?

[Traduction]

En ce qui concerne le mandat de deux ans, en y réfléchissant après coup. . . c'est-à-dire que personne ne savait vraiment combien de membres seraient nécessaires, et c'est pourquoi on a prévu des mandats d'un an et de deux ans, et un certain nombre de membres temporaires et permanents. Les mesures proposées envisagent d'éliminer ce statut temporaire. C'était d'ailleurs gênant de dire à un membre qu'il était temporaire, alors que l'autre, lui, était permanent. Leur statut était le même sauf pour la question de la nature de leur mandat. Autrement, ils recevaient tous les deux la même rémunération.

Nous venons de terminer les nominations pour 1992. J'ai l'impression que la liste avait une centaine de noms où il s'agissait d'un renouvellement, et de quelques autres—peut-être trois, en tout—qui n'ont pas été renommés. Or, c'est une lourde responsabilité. Je suppose que le Cabinet a dû dire à un moment donné, «pourquoi avons-nous des mandats de deux ans?»

**M. Allmand:** L'idée était donc d'éliminer le mandat de deux ans. Cinq ans me semblent raisonnables, mais sept ans, c'est vraiment trop long.

**M. Fairweather:** Moi-même j'ai un mandat de sept ans. D'ailleurs, j'étais un peu surpris, car je ne l'ai pas demandé. En fait, je n'ai rien demandé du tout. Mais qui pourrait résister à la tentation de passer un après-midi de juillet avec vous?

**M. Reid:** Mais vous ne l'avez tout de même pas refusé.

**M. Fairweather:** Non, je ne l'ai pas refusé car il m'a semblé important de réformer la loi relative à l'immigration et au statut de réfugié. Voilà pourquoi j'ai accepté ce poste. Je suis maintenant bien placé pour dire qu'aucun autre pays n'a un meilleur système que le nôtre. Voilà donc pourquoi j'ai accepté ce poste, malgré tout ce qu'on aurait pu vous dire à ce sujet-là.

**M. Heap:** Lors d'une réunion du Conseil canadien pour les réfugiés au mois de mai, dans le cadre d'une discussion entre l'un des dirigeants du Conseil et M. Juneau du Ministère, certains disaient qu'en ce qui concerne ces ententes multilatérales avec les pays d'Europe de l'Ouest, et même dans les discussions avec les États-Unis, il n'était pas du tout sûr que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ait vraiment eu l'occasion de participer au processus. Pourriez-vous me dire si, selon vous, la participation du HCR aux discussions avec les pays d'Europe de l'Ouest ou avec les États-Unis est vraiment suffisante?

**M. Fairweather:** Pour vous dire vrai, je ne suis pas du tout au courant des discussions bilatérales qu'il a pu y avoir là-dessus. Ce serait plutôt au ministre de vous répondre. D'ailleurs, vous allez recevoir le représentant canadien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés le 11 août, si je ne m'abuse. Pour ma part, je ne suis pas au courant de ces discussions.

**M. Heap:** Êtes-vous au courant des discussions qu'il y a eu avec les États-Unis? Vous avez dit, en parlant de ces ententes bilatérales ou multilatérales, qu'elles permettraient de garantir que notre système des pays désignés sera tout à fait adéquat. Avez-vous effectivement eu l'occasion d'étudier les ententes proposées?



[Text]

**Mr. Fairweather:** I haven't. Part of that is that I would not have expected to. I think it is still at the diplomatic level. I would expect, and the minister has assured this committee, that the chair would be consulted when and if a country was added to a prescribed list. That's when I will have my say.

**The Chairman:** Mr. Fairweather, I would like to put one question to you and seek your advice on it. It relates to new subsection 46.01(1) as it relates to paragraphs 19.1(a) to (c). The way you have worded it, if the decision is purely administrative, criteria are clear-cut with no room for subjective interpretation, then you see no potential for error or abuse. In those words and the way you and your staff have framed it, it seems to me you have some worries about that, as I must say I do. I am worried that new section 46.01 is subject to a charter challenge. It seems to me that it requires some discretion in some of those paragraphs that are set forth.

**Mr. Fairweather:** In the consultations at the drafting stage we alerted the department to concerns, and those concerns were allayed by an exchange of correspondence assuring our board that this would be purely administrative, and they set out a kind of check list. I thought it was inappropriate and wrong to come here with a violin, playing a kind of "everything in the garden is rosy".

**The Chairman:** We are concerned about that as members, too.

**Mr. Fairweather:** Yes, of course.

**The Chairman:** Your evidence today has given us further reason to be concerned. I think the department will respond accordingly. I am sure we will get better data and maybe the actual mechanism as to how it would operate—

**Mr. Fairweather:** Exactly.

**The Chairman:** —the question list or whatever it might be.

Thank you ever so much on behalf of all of our members. We learn something from every witness who comes, and you have added to our increased knowledge.

**Mr. Fairweather:** Thank you, Mr. Chairman, and members.

• 1610

• 1613

**The Chairman:** I would now ask that the Canada Employment and Immigration Union come forward. We are very privileged to have Mr. Cres Pascucci, the National President.

[Translation]

**M. Fairweather:** Non. Mais d'un autre côté, je ne m'attendais pas non plus à le faire, c'est-à-dire que tout cela se passe toujours au niveau diplomatique. Par contre, je m'attends à ce que le président—et le Ministre en a même donné la garantie au comité—soit consulté si l'on prévoit d'ajouter un pays quelconque à la liste des pays désignés. C'est à ce moment-là que j'aurai mon mot à dire.

**Le président:** Monsieur Fairweather, je vais vous poser une question précise et vous demander conseil. Elle concerne le lien entre le nouveau paragraphe 46.01(1) et les alinéas 19.1a) b) et c). Si je me fonde sur ce que vous avez dit à ce sujet, vous semblez dire que si la décision est purement administrative, et s'il s'agit vraiment de simplement appliquer des critères qui ne permettent aucune interprétation subjective, il n'y a vraiment aucune possibilité d'erreur ni d'abus. Mais si je me fonde sur la formulation que vous avez choisie pour exprimer ce point de vue, j'ai bien l'impression que vous avez tout de même certaines préoccupations à cet égard, tout comme moi, d'ailleurs. Je crains que le nouvel article 46.01 ne se prête à des contestations en vertu de la Charte. Il me semble qu'on doit tout de même exercer certains pouvoirs discrétionnaires en appliquant les critères précisés dans la Loi.

**M. Fairweather:** Lors des consultations qui ont eu lieu pendant la rédaction du projet de loi, nous avons fait part au ministère de nos préoccupations à cet égard, et celui-ci nous a garanti, lors d'un échange de correspondance, qu'il s'agirait d'une procédure purement administrative qui serait fondée sur une liste de contrôle. Pour ma part, je n'étais pas disposé à me présenter devant vous en prétendant que tout allait pour le mieux dans le meilleur des mondes.

**Le président:** C'est quelque chose qui inquiète également les membres du Comité.

**M. Fairweather:** Oui, bien entendu.

**Le président:** Vos témoignages aujourd'hui nous ont d'ailleurs donné d'autres raisons d'être inquiets, mais je pense que le Ministère va certainement réagir. Je suis convaincu qu'on va nous donner de meilleures données et nous expliquer en plus de détails le fonctionnement du mécanisme prévu. . .

**M. Fairweather:** Oui, exactement.

**Le président:** . . .relatif à la liste des critères.

Au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier de votre présence. Chaque témoin qui se présente devant nous nous apprend quelque chose, et je vous assure que votre témoignage nous a été d'une grande utilité.

**M. Fairweather:** Merci, monsieur le président et membres du comité.

**Le président:** Je prie maintenant les représentants du Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada de venir s'asseoir à la table. Nous avons le privilège cet après-midi d'accueillir M. Cres Pascucci, qui en est le président national.

[Texte]

Mr. Pascucci, would you be kind enough to introduce your colleague and then go into your presentation.

**Mr. Cres Pascucci (National President, Canada Employment and Immigration Union):** I have with me Michael Prue, who is Vice-President of Local 613, Toronto, one of our immigration locals. His job in the commission is as an appeals officer and counsel to the minister.

I would like to thank the committee for giving us an opportunity to speak to it. We have made presentations in the past, in 1987 and 1989.

I'm the President of the Canada Employment and Immigration Union, which is part of the Public Service Alliance of Canada. We have in total 22,000 members, of whom approximately 5,000 are members who work in immigration and at the Immigration and Refugee Board. So we touch both aspects that you're reviewing in terms of the bill.

As workers, we ultimately are always aware of the provisions of the acts and regulations and the effect they have on people. We're the ones who initially get the response, and it's not always positive. As workers, too, we strive for some kind of balance between compassion and the need to enforce the legislation. We do that not only in immigration but also in unemployment insurance and other aspects that require legislation.

• 1615

As workers we try to balance those, as I have mentioned. We are also well aware that there are cases where there is abuse. We want to state initially that we think these are minimal and that usually they have a higher profile because of sensationalism. But we are aware that very often clients and claimants are represented by representatives that do not have the scruples that I think many of our members have.

We agree with the general thrust of the legislation. Our comments are made in the spirit of working with our employer to strengthen the service that we can provide to the community.

We have a number of reservations, which are indicated in the brief. One of them of course is that so much of what happens with the passage of the bill is dependent on regulations. Unless we have some specifics of what the regulations will read, it is very difficult for us to endorse the bill.

Having said that, I am going to allow brother Prue to make some comments in terms of the bill.

**Mr. Michael Prue (Vice-President, Local 613 Toronto, Canada Employment and Immigration Union):** I do not intend to go through or to read the brief. There are five aspects of the brief that we put together. We put it together

[Traduction]

Monsieur Pascucci, auriez-vous l'obligeance de nous présenter votre collègue et de passer immédiatement à vos remarques préliminaires.

**M. Cres Pascucci (président national, Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada):** Je suis accompagné aujourd'hui de Michael Prue, qui est vice-président de la section locale 613 de Toronto. Il travaille pour la Commission à titre d'agent d'appel et de conseiller auprès du ministre.

Je tiens tout d'abord à remercier le comité de nous avoir donné l'occasion de comparaître. D'ailleurs, nous avons déjà comparu à deux reprises devant le comité, en 1987 et en 1989.

Pour ma part, je suis président du Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada, qui fait partie de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Nous avons 22 000 membres en tout, dont environ 5 000 travaillent dans le domaine de l'immigration, au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Donc, nos membres ont à traiter les deux questions qui vous concernent dans le cadre de votre étude du projet de loi.

À titre d'employés, nous sommes forcément au courant des dispositions des lois et des règlements et de leur incidence sur les gens. Nous sommes les premiers à connaître la réaction du public, et cette réaction n'est pas toujours positive. À titre d'employés, nous cherchons également à établir un certain équilibre entre la compassion, d'une part, et la nécessité d'appliquer la loi, et ce, non seulement dans le domaine de l'immigration, mais dans celui de l'assurance chômage et pour toute autre question régie par la loi.

Comme je l'ai déjà dit, les travailleurs que nous sommes s'efforcent d'établir un certain équilibre entre ces divers éléments. Nous savons aussi fort bien qu'il y a certains cas d'abus. Nous tenons à déclarer d'emblée que nous pensons qu'ils sont très rares et que s'ils sont montés en épingle, c'est pour essayer de faire sensation. Mais nous savons qu'il est fréquent que les clients et les candidats soient représentés par des gens qui n'ont pas les mêmes scrupules que la plupart de nos membres.

Nous sommes d'accord quant à l'orientation générale du projet de loi. Nos commentaires sont inspirés par le souci de collaborer avec notre employeur au renforcement du service que nous pouvons fournir à la collectivité.

Nous avons toutefois un certain nombre de réserves dont nous faisons état dans le mémoire. L'une d'entre elles, naturellement, a trait au fait que les incidences probables de l'adoption de ce projet de loi sont largement tributaires à des règlements. Tant que nous n'aurons pas plus de précisions sur le contenu de ceux-ci, il nous sera très difficile de donner notre aval au projet de loi.

Cela dit, je vais passer la parole à mon camarade Prue afin qu'il fasse quelques remarques au sujet du projet de loi.

**M. Michael Prue (vice-président, Section 613 Toronto, Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada):** Je n'ai pas l'intention de passer en revue notre mémoire ni de vous le lire. Il y a cinq points importants dans ce mémoire, que



[Text]

and put it out to our members after it was initially written. The members have stated that they support, by and large, almost all the recommendations we have made. We have had this vetted by our members in all of the provinces in some special conferences and conference calls.

We think that there are five ways that this bill can be improved. We have set them out on page 2 of our brief.

Very briefly one of them deals with the area of job reduction. Although the bill does not state that there will be job reduction, we have it on authority from management. From our own discussions of the bill, we have been able to determine exactly what numbers of workers will be declared redundant.

We have been told that as a result of this bill the program will be reduced by approximately 200 person-years in Canada. That would mean approximately 200 of our members who are full-time employees will be declared redundant and their services no longer necessary.

We have also been told, on the other side, that certain provisions of the bill will allow for more people and that there will be an additional 80 person-years required for a net loss of 120 jobs.

We have been told that there will be reductions in the area of first level hearings of 272 person-years and a reduction in inland offices of 233 person-years, not necessarily related to the bill, but we think somehow interconnected or coming out at exactly the same time due to the closures of offices in smaller communities in Canada. We have been told that would be for a reduction of 505 person-years in total.

We have been told that there will be increases in other areas though to offset this: accumulated workload at inland hearings, adjudication and enforcement of 124 person-years; enforcement activities, 154 person-years; FOSS, which is the computerized system for tracking all cases, 27 person-years; and increased immigration levels of 80 person-years, for a total of 385 or a net job loss of about 120 people.

These are all interconnected. It is being done at the same time. It is very difficult for us to separate out which is the result of the bill and which is the result of the closure of some of the offices.

Be that as it may, we believe that this is a wrong approach to take. Initial discussions with the union and with our members have indicated that cashout will be allowed; that is, our members will be invited to retire on generous packages or given six months' salary to simply leave.

We have been told that some will go to other agencies such as the Royal Canadian Mounted Police or Customs. We have been told that a great many of our term and casual employees will be simply let go at the end of their contract.

[Translation]

nous avons rédigé et soumis à nos membres. Ceux-ci ont déclaré qu'ils étaient dans l'ensemble d'accord avec presque toutes les recommandations présentées par nous. Nous avons fait vérifier le document par nos membres dans toutes les provinces lors de conférences spéciales, et aussi par téléphone.

Ce projet de loi pourrait être amélioré dans cinq domaines que nous avons énoncé à la page 2 de notre mémoire.

Je l'ai passé en revue très brièvement. Le premier concerne la réduction des emplois. Bien que le projet de loi n'en fasse pas état, cela nous a été confirmé par la haute direction. Les discussions que nous avons eues au sujet du projet de loi nous ont permis de déterminer exactement le nombre d'employés qui seraient déclarés superflus.

On nous a dit que l'adoption de ce projet de loi signifierait que le programme serait réduit d'environ 200 années-personnes au Canada. Cela signifie qu'environ 200 de nos membres, qui sont des employés à plein temps, seraient déclarés superflus et que leurs services ne seraient plus considérés comme nécessaires.

On nous a par ailleurs fait savoir, en contrepartie, que certaines dispositions du projet de loi permettront de recruter plus de personnes et que l'on aura besoin de 80 années-personnes supplémentaires, ce qui représente en fin de compte une perte nette de 120 emplois.

On nous a dit qu'au niveau des audiences de premier palier, il y aurait une réduction de 272 années-personnes, et de 233 années-personnes dans les bureaux intérieurs; cela ne figure pas nécessairement au projet de loi, mais nous pensons qu'il y a un rapport avec le fait que l'on ferme actuellement des bureaux dans certaines petites localités canadiennes. On nous a dit que tout cela représente une réduction de 505 années-personne, au total.

On nous a déclaré qu'il y aurait des augmentations dans d'autres secteurs afin de compenser les facteurs suivants: accumulation de la charge de travail aux audiences au Canada, arbitrage et application: 124 années-personne; activités d'application, 154 années-personne; SSOBL, système informatisé de suivi de tous les cas: 27 années-personne; et augmentation du nombre des immigrants: 80 années-personne, soit un total de 385 années-personne pour une perte nette d'environ 120.

Tout cela est lié et se produit en même temps, si bien qu'il nous est très difficile de faire une distinction entre les effets du projet de loi et le résultat de la fermeture de certains des bureaux.

Quoi qu'il en soit, nous estimons que ce n'est pas la bonne démarche à adopter. Les premiers entretiens que nous avons eus avec le syndicat et avec nos membres ont montré que l'on accorderait des indemnités pour départ volontaire; autrement dit, on proposera à nos membres des indemnités généreuses pour prendre leur retraite ou on leur donnera six mois de traitement pour s'en aller.

On nous a dit que certains trouveraient des postes dans d'autres organismes tels que la Gendarmerie royale du Canada ou les douanes. On nous a également déclaré que l'on ne renouvellerait pas le contrat d'un grand nombre de nos employés pour une durée déterminée et de nos employés occasionnels.

[Texte]

We believe that the promulgation of this bill will be the first opportunity for Immigration to actually have a handle on the problem since the early 1970s. I don't want to sound too strong, but Immigration has gone from crisis to crisis since the 1970s. We have never once since then not had a backlog at some stage or at some place or another, and often we have not had sufficient resources.

If the initial estimates of job reductions are to be carried through, we believe that this is a loss of a very golden opportunity to finally get a handle on the situation.

• 1620

We think that although the goals of the bill and the enactments contained and all of the provisions are probably very beneficial to controlling and streamlining and modernizing the immigration process, it can best be done with trained and knowledgeable staff and not by letting those same trained and knowledgeable staff go. That's the first point we would like to make.

I realize it costs money, but it also costs money to give six-month severance packages to let people go for money. In the long term we think it is in Canada's best interest, because invariably immigration levels will increase and immigration programs are becoming increasingly complex and require better-trained staff. So if it is within your mandate, we're asking that this be looked at very carefully and that staffing be kept consistent with the levels it is at now.

The second comment we have relates to the use of appointed members at the Immigration and Refugee Board. We had the opportunity, albeit not too long an opportunity. . . We hadn't realized that Mr. Fairweather was coming just immediately before us, and we saw only about 15 minutes of his presentation.

Our union membership continues to be somewhat troubled by the way appointments are made at the Immigration and Refugee Board. The appointments are not made in the way they are made elsewhere in the civil service. In all other places a public employee must show that they are the best person seeking the job and that they are capable of doing the job within very narrow and very stringent guidelines: educational, linguistic, job-related careers, previous careers, knowledge, skills, and abilities. Appointed members are not subject to that scrutiny. I guess they put their names forward and they are hired by the Governor in Council. I think I need say no more than that.

As workers working alongside many of these members, it has been our experience that although the overwhelming majority are very good at their job, some simply cannot cut it. They are not tested to see if they are good at running quasi-judicial hearings. In fact, within weeks or months of their arrival it becomes quite apparent that they are not.

[Traduction]

Nous estimons que la promulgation de ce projet de loi sera la première occasion offerte à Immigration Canada de maîtriser le problème depuis le début des années 1970. Je ne veux pas trop insister, mais les services d'immigration sont allés de crise en crise depuis les années 1970. Depuis lors, il y a toujours eu un arriéré à une étape ou une autre du processus, à un endroit ou à un autre, et nous avons souvent été privés de ressources suffisantes.

Si les estimations initiales concernant les réductions du nombre d'emplois se confirment, une occasion rêvée de parvenir finalement à contrôler la situation, sera perdue.

Bien que les objectifs du projet de loi, ses règlements et toutes ses dispositions aideront probablement beaucoup à contrôler, rationaliser et moderniser le processus d'immigration, le meilleur moyen d'exécuter ce travail est de le confier à des employés compétents et bien formés au lieu de les laisser partir. C'est le premier point que nous tenons à souligner.

Je sais que cela coûte de l'argent, mais cela en coûte également de licencier des employés en accordant une indemnité de fin d'emploi de six mois de traitement. À long terme, nous pensons que ce que nous proposons est dans l'intérêt du Canada car les niveaux d'immigration augmenteront inévitablement, outre le fait que les programmes d'immigration deviennent de plus en plus complexes et exigent un personnel ayant une meilleure formation. Si cela relève de votre mandat, nous vous demandons donc d'étudier cette question de très près et d'obtenir une dotation correspondant aux niveaux actuels.

Notre seconde observation a trait à l'utilisation de membres nommés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous avons eu l'occasion, encore qu'elle fut assez brève. . . Nous ne savions pas que M. Fairweather comparaitrait juste avant nous, et nous n'avons pu suivre qu'un quart d'heure de son exposé.

Les membres de notre syndicat continuent à s'inquiéter de la manière dont les nominations seront faites à la Commission. On ne procède pas, pour cela, de la même manière que dans le reste de la Fonction publique. Partout ailleurs, un fonctionnaire doit prouver qu'il soit le meilleur candidat et qu'il est capable de faire le travail en respectant des contraintes très strictes dans le domaine de l'instruction, des connaissances linguistiques, des emplois connexes, des emplois antérieurs, des connaissances, des compétences, et des capacités. Or, les membres nommés ne sont pas soumis à un examen aussi attentif. Je suppose qu'il leur suffit de présenter leur nom et qu'il sont engagés par décret. Je n'en dirai pas plus long à ce sujet.

Nous qui travaillons aux côtés de beaucoup de ces membres, nous avons pu constater que bien que la très grande majorité d'entre eux fassent très bien leur travail, certains n'ont tout simplement pas les capacités suffisantes. On ne leur a pas fait subir d'examen pour voir s'ils étaient capables de diriger des audiences quasi judiciaires. En fait, il suffit de quelques semaines ou mois après leur arrivée pour constater qu'ils ne le sont pas.



[Text]

The previous legislation did not allow for the removal of these persons, and in fact they continued to work usually for the two-to-five-year period, at which time the contract was not renewed.

Mr. Fairweather has said this has happened to several of the members in Toronto recently—it was not renewed—but what might not be known to this panel is that for the last six months to a year those members largely do no hearings at all. They stay at home. They are not subject to removal. They are not subject to discipline.

The bill contains four disciplinary measures by which persons can be removed. In proposed subsection 63.2(2), paragraphs (a) to (d) are the four reasons for which persons may be removed or disciplined. They are as follows: (a) has become incapacitated; (b) has been guilty of misconduct; (c) has failed in the due execution of that office; or (d) has been placed by conduct or otherwise in a position that is incompatible with the due execution of that office.

It is our understanding that these are similar to, if not exactly the same as, criteria used for the removal and discipline of judges. It should be remembered that these people are not judges. Only a percentage of them are legally trained and are lawyers called to the bar in one of the provinces. A great many of them are simply citizens who have indicated an interest in refugee policy, but the criteria used to remove them are similar to those for judges. We think these are inappropriate criteria to use. More appropriate criteria would be those contained in the Public Service Employment Act, which allow dismissal for incompetence or incapacity. This is usually undertaken by way of review following the first six months of employment. For any public servant who is hired on the basis of merit a review is made to see whether that person is in fact capable and is doing the job after an initial six-month period. Where they are not, they are subject to removal.

Although we, as a union, will fight for our members if they find themselves in that position, we still believe that this is fairest to the people of Canada and that a system like this, which would not allow for removal of persons who may be appointed for periods of seven years under the new legislation and could be as incompetent and incapable of doing the job would not, in our view, with this legislation be subject to removal.

We think that the committee should address that issue and perhaps should add a paragraph (e) or see some other method whereby that can be reviewed.

The third point we wanted to make was the unclear demarcation of adversarial versus non-adversarial hearings in the refugee determination cases. Prior to 1985, with the promulgation of the new act—the new act was 1978 and then

[Translation]

La loi précédente ne prévoyait pas la possibilité de renvoyer ces gens-là qui, en fait, continuaient habituellement à travailler pendant la période de deux à cinq ans pour laquelle ils avaient été nommés; après quoi, leur contrat n'était pas renouvelé.

M. Fairweather a dit que cela s'était produit pour plusieurs membres de Toronto—leur contrat n'a pas été renouvelé—mais ce que ce comité ne sait peut-être pas, c'est que pendant les six à douze derniers mois, la plupart de ses membres n'assistaient pas du tout aux audiences; ils restaient chez eux. Or, ils ne peuvent pas être renvoyés ni soumis à des mesures disciplinaires.

Le projet de loi contient quatre mesures disciplinaires qui permettent de les renvoyer. Au paragraphe proposé 63.2(2) les alinéas a) à d) indiquent les quatre raisons pour lesquelles on peut être révoqué ou soumis à des mesures disciplinaires: a) invalidité b) manquement à l'honneur ou à la dignité; c) manquement aux devoirs de sa charge; et d) situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au membre ou à tout autre cause.

Ces critères nous paraissent comparables, sinon exactement semblables, à ceux qui sont utilisés pour révoquer les juges ou les soumettre à des mesures disciplinaires. Il ne faut pas oublier que ces gens-là ne sont pas des juges. Seuls quelques-uns d'entre eux ont reçu une formation juridique et sont des avocats appelés au barreau d'une des provinces. Beaucoup d'entre eux sont de simples citoyens qui ont manifesté leur intérêt pour la politique relative aux réfugiés, mais les critères utilisés pour les révoquer sont analogues à ceux que l'on emploie pour les juges. Ces critères ne nous paraissent pas inappropriés. Ceux qui sont utilisés dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique conviendraient mieux; ils autorisent le renvoi pour incompetence ou inaptitude. Cela prend habituellement la force d'un examen à l'issue de six mois d'emploi. Tout fonctionnaire recruté selon le principe du mérite est soumis à un examen qui permet de déterminer s'il est en fait capable de s'acquitter de son travail au bout d'une période initiale de six mois, et s'il le fait effectivement. Lorsqu'ils ne le font pas, ils peuvent être révoqués.

Bien que notre syndicat soit disposé à défendre des membres lorsqu'ils se trouvent dans une telle situation, nous demeurons convaincus que c'est là la méthode la plus juste pour les Canadiens et qu'un système tel que celui-ci, qui ne permettrait pas de révoquer des gens nommés pour une période de sept ans, aux termes de la nouvelle loi, et pourraient pourtant s'avérer incompetents et incapables de faire leur travail, cela n'est pas acceptable du tout.

Nous estimons que le comité devrait examiner cette question et devrait peut-être ajouter un alinéa e) ou trouver une autre méthode pour revoir ce point.

La troisième remarque que nous voulions faire a trait à l'imprécision de la ligne de démarcation entre les audiences par processus contradictoire et les audiences en processus contradictoire pour les cas d'examen des candidats au statut

[Texte]

the new, new act was 1985-1987, where the Immigration and Refugee Board was created. The predecessor organization, the Immigration Appeal Board, conducted all of what were called redeterminations on refugee claimants.

Following the Singh decision in the Supreme Court of Canada, every person had the right to a full redetermination and a full hearing was held. That hearing was held in an adversarial capacity. The person was present. He had the right to the services of a barrister and solicitor or such other counsel as he or she chose. Representing the minister was an appeals officer or a person from the justice department. The hearing was adversarial.

Following the changes to the act, it became non-adversarial, save and except those persons who there was reason to believe were in violation of the convention paragraphs (e) or (f).

We now seem to see a development of a hybrid, which is both adversarial and non-adversarial, and as a union we are concerned about that. It was our position when we addressed this panel, and the membership has changed somewhat, both I think it was in 1987 and 1989. . . we advocated an adversarial hearing because we believe that is the best way to get to the truth of the situation. However, we find the current hybrid, although it is starting to go that way, is perhaps not in the best interest.

You asked Mr. Fairweather about a charter challenge. In our view, this is the one we identified as a potential charter challenge and the only one we could identify as a potential charter challenge. That is because all the hearings will be non-adversarial, except where there is a paragraph (e) or (f), except where the minister wishes to intervene, or except where the panel wishes to adjourn to have the minister intervene.

In any of those cases, the hearings go from non-adversarial to adversarial. When we think the charter challenge will likely ensue is when the panel, at the initial stages of the hearing, either because it does not believe the claimant or for some other reason that is not set out. . . and the words are very nebulous.

The words state that where the panel is of the opinion that it believes a hearing should be changed and the minister invited, it has simply done so. There are no criteria given.

We believe that a challenge could be launched that persons who are subject to cross-examination are subject to a much tougher hearing. In fact, our own evidence of the statistics on ministerial interventions would point largely in that direction.

Since 1989 those persons who have the more gentle, non-adversarial approach are by and large. . . I think the statistics show that about 60% of them are found to be convention refugees on inclusion. When the minister intervenes, that is reduced to about 5% or 6%. So I think that is telling in itself. We are very afraid that this will create a problem for ministerial interventions, especially in cases involving criminality if the courts were to throw it out.

[Traduction]

de réfugié. Avant 1985, avec la promulgation de la nouvelle loi—celle-ci datait de 1978 et la suivante, celle de 1985-1987, créait la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission d'appel de l'Immigration qui l'avait précédée effectuait ce que l'on appelait alors des réexamens du cas des candidats au statut de réfugié.

Après la décision prise par la Cour suprême du Canada au sujet de l'affaire Singh, tout le monde a eu le droit à un réexamen complet et à une audience de second palier. Cette audience a été tenue par processus contradictoire, où l'intéressé était présent. Il avait droit aux services d'un avocat ou de toute autre personne choisie par lui. Le ministre était représenté par un agent des appels ou quelqu'un du ministère de la Justice. L'audience était donc par processus contradictoire.

À la suite des modifications apportées à la loi, le processus est devenu non contradictoire sauf dans le cas des candidats pour lesquels il y avait des raisons de penser qu'ils enfreignaient les alinéas e) ou f) de la convention.

Nous semblons maintenant être témoins de la formation d'un système hybride à la fois contradictoire et non contradictoire, et cela inquiète notre syndicat. Lorsque nous avons comparu devant ce comité, dont la composition a quelque peu changé—je crois que c'était en 1987 et 1989—, nous avons recommandé le recours à un processus contradictoire pour les audiences car cela nous paraît être le meilleur moyen d'obtenir la vérité. Nous trouvons cependant que le système actuel hybride, bien qu'il commence à évoluer dans ce sens, n'est peut-être pas le meilleur.

Vous avez interrogé M. Fairweather au sujet d'une contestation aux termes de la Charte. À notre avis, c'est le seul point sur lequel nous pensions qu'une telle contestation soit possible. En effet, la procédure sera non contradictoire pour toutes les audiences, à moins qu'il n'y ait un alinéa e) ou f), à moins que le ministre ne désire intervenir, ou que le tribunal veuille reporter sa décision afin de permettre au ministre d'intervenir.

Dans tous ces cas, on passe à la procédure contradictoire pour les audiences. Nous pensons qu'il y aura probablement des contestations aux termes de la Charte, lorsque le tribunal, au tout début de l'audience, soit parce qu'il ne croit pas l'intéressé ou pour toute autre raison non précisée. . . et les termes utilisés sont très nébuleux.

Il est dit que si le tribunal estime qu'une audience devrait être modifiée et que le ministre devrait être invité, il doit le faire. Or, aucun critère n'est indiqué.

Nous estimons qu'on pourrait faire valoir que, pour les candidats soumis à un interrogatoire contradictoire, l'audience est beaucoup plus difficile. C'est d'ailleurs ce que confirment les statistiques relatives aux interventions ministérielles.

Depuis 1989, les candidats exposés à la procédure non contradictoire moins brutale sont en général. . . je crois que les statistiques montrent qu'environ 60 p. 100 d'entre eux sont des réfugiés au sens de la convention. Lorsque le ministre intervient, ce pourcentage tombe à environ 5 ou 6 p. 100. Je crois que cela se passe de commentaires. Nous craignons beaucoup que cela ne crée des problèmes pour les interventions ministérielles, en particulier dans les cas où il s'agit de criminels, si les tribunaux rejettent la demande.



[Text]

[Translation]

• 1630

On the fourth point, we have noted many places in the legislation where it talks about senior immigration officers. It is not clear at all from the act who those senior immigration officers will be. There is some provision in the later stages of the act talking about senior immigration officers. Those sections are under the delegation of authority section, proposed subsection 121(1), and state that:

The Minister or Deputy Minister may designate any duty other than those referred to in

Then it gives a list of those that cannot be delegated. For those that can, it is not clear to whom it is going to be delegated.

The union believes that we have too many layers of bureaucracy in the immigration process. For a decision to be made in the majority of cases at present, an immigration officer will render a decision. That is subject to review by his or her immediate supervisor, is subject to review by the manager of the office, which is subject to review by the district manager, which is subject to review by the regional management, which is subject to review by national headquarters management. This has created many backlogs in the past.

It is not clear from the legislation, although there is an attempt to have senior immigration officers do some of the work of adjudicators and some other provisions, to whom that is going to be delegated. If that is going to be delegated to national headquarters we would have to oppose it, because what it will mean is a five-stage step to get something done that is now done in one stage, although perhaps it is costly.

If it is to be delegated to the line officers, we would be in complete agreement because we believe our members are capable of doing the actions set out.

The last point we want to make is really not a union point at all, but we could not help but notice several lacunae in the legislation as it has been set out. We just wanted to bring them to your attention. It will not involve either our members being happy or unhappy, but we did see some strange things in our reading.

The first is that subsection 37.(6) of the act has not been repealed and the new subsection 37.(5) will read almost the same. It doesn't make much sense. It is just a small point, but somebody should repeal that section as well.

The next one relates to proposed paragraph 27.(4)(a) of the bill. It reads:

(4) Subject to section 28, where a senior immigration officer receives a report and a direction pursuant to subsection (3) in respect of a person, or where a person has been arrested pursuant to subsection 103(2)

(a) the senior immigration officer is satisfied that the person is a person described . . . [except] by reason of paragraphs 26(1)(c) or is a person described in any of paragraphs (2)(f), (h) or (k)

En ce qui concerne le quatrième point, nous avons relevé de nombreuses mentions des agents d'immigration principaux dans ce projet de loi mais celui-ci ne précise pas clairement ce qu'ils seront. La fin du texte comporte notre disposition à leur sujet, notamment le paragraphe 121(1) proposé concernant la délégation de pouvoirs qui dispose que:

le ministre ou le sous-ministre peut déléguer toute attribution, à l'exception de celles qui sont visées aux dispositions

Il fournit ensuite une liste des attributions qui ne peuvent pas l'être. En ce qui concerne les autres, il n'est pas clair à qui elles seront déléguées.

Le syndicat estime que le processus d'immigration comprend trop de niveaux bureaucratiques. Dans la majorité des cas, c'est un agent d'immigration qui prend la décision. Celle-ci est examinée par son supérieur immédiat, puis par le gestionnaire du bureau, puis par le chef de district, et ensuite par la direction régionale et enfin, par la haute direction et l'administration centrale. Ce processus est la cause de bien des arriérés.

Bien qu'il y ait une tentative pour confier aux agents d'immigration principaux une partie de la tâche des arbitres et que d'autres dispositions soient également prévues, le projet de loi n'indique pas clairement qui bénéficiera de la délégation d'autorité. Si c'est l'administration centrale, nous nous y opposerons, car cela signifierait que ce qui se règle actuellement d'un seul coup, passera par cinq étapes successives, bien que cela soit plus coûteux.

S'il y a délégation de pouvoirs aux agents opérationnels, nous serons tout à fait d'accord car nous considérons que nos membres sont parfaitement capables de s'acquitter de ces tâches.

La dernière remarque que nous voudrions faire n'est pas du tout l'affaire d'un syndicat, mais nous n'avons pu nous empêcher de relever plusieurs lacunes dans le texte de ce projet de loi. Nous tenons vraiment à vous les signaler. Cela n'ajoutera rien à la satisfaction ou au mécontentement de nos membres, mais nous avons relevé un certain nombre de choses bizarres au cours de notre lecture.

La première est que le paragraphe 37.(6) de la loi n'a pas été abrogé alors que le nouveau paragraphe 37.(5) est presque identique. Cela ne tient pas debout. C'est un point de détail, mais il faudrait tout de même abroger cet article-là.

Le second point concerne l'alinéa 27.(4)a) proposé, que voici:

(4) Sous réserve de l'article 28, l'agent principal pour une mesure d'interdiction de séjour a l'encontre de la personne qui a fait l'objet du rapport ou de celle qui a été arrêtée en vertu du paragraphe 103.(2)

S'il est convaincu que la personne est visée. . . (sauf) pour le motif prévu à l'alinéa 26(1)c) ou à l'un des alinéas (2)f), h) ou k)

## [Texte]

The problem we have with that is that paragraph 27.(2)(h) involves a previous deport. As has been set out in our brief, what is going to happen when a senior immigration officer says, "I'm satisfied that you've been previously deported from Canada. Therefore, I am going to make a departure order and you have to leave within 30 days. If you leave within 30 days under the provisions of the act, this will not be held against you and you are free to return to Canada." Is that person in fact free to return to Canada, having been previously deported? We think not. I do not know why this section includes paragraph 27.(2)(h). We think once a person is deported from Canada, he ought not ever to return without the written consent of the minister, and that senior immigration officer should not be able to easily overturn that.

The next section is similar to that, which is paragraph 27.(2)(i) of the present legislation. Departure notices are given to persons prior to promulgation, which, if all goes according to plan, will be January 1 of next year, as we understand. As an example, if a departure notice is given by an adjudicator on December 31, we can see no transitional provision in the legislation as to what will happen to that departure notice. At present, if the person does not leave he will be apprehended or otherwise and brought before the adjudicator and a deportation order will be made. However, under the provisions of this bill, where the departure notice is given and not complied with, we do not see that it will automatically become a deportation order such as a new departure order will be, and we think the transitional provision should include that.

• 1635

Finally, and I think most importantly, is the lacuna we perceive in new subsection 46.05(3), which allows a senior immigration officer to grant landing to an applicant or his dependants, even though the applicant or his dependants may require the consent of the minister to return, that is, a previous deportee, or without obtaining—I think our brief needs to be changed—ministerial approval pursuant to paragraph 19.(2)(a).

A good example of this would be a person who is deemed to be a refugee and wishes to bring his family to Canada. We have no objection to that, but perhaps the person he is seeking to bring, his or her spouse, is a person who has previously been in Canada and has been deported for narcotics offences, possession of heroin. That person may be a heroin addict and may have been deported from Canada for being convicted for possession of heroin, for shoplifting. They are gone. This bill will allow that type of person to return. We seriously question that. The bill does not allow the senior immigration officer to differentiate, except for those persons who are deemed to be terrorists, or who have criminal records pursuant to paragraph 19.(1)(c) of the act, not those of paragraph 19.(2)(a), which are indictable offences of less than 10 years, and allows for previous depots to be returned without ministerial consent.

## [Traduction]

Le problème, c'est que l'alinéa 27.(2)h) concerne les gens ayant déjà été expulsés. Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, que se passera-t-il lorsqu'un agent principal dira, «Je suis convaincu que vous avez déjà été expulsé du Canada. Donc, je dois prendre une mesure d'interdiction de séjour et vous devrez quitter le pays dans les 30 jours. Si vous le faites conformément aux dispositions de la loi, cela ne sera pas tenu contre vous et vous serez libre de revenir au Canada». Ayant déjà été expulsé, est-il possible que l'intéressé puisse être libre de revenir au Canada? Nous ne le pensons pas. Je ne comprends pas pourquoi cet article comporte l'alinéa 27.(2)h). À notre avis, une fois qu'un sujet a été expulsé du Canada, il ne devrait jamais revenir sans autorisation écrite du ministre, et cet agent principal ne devrait pas pouvoir renverser si aisément une telle décision.

L'article suivant est le même que l'alinéa 27.(2)i) de la loi actuelle. On remet aux gens des avis d'interdiction de séjour avant la promulgation du projet de loi qui, si tout se passe comme prévu, aura lieu le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Par exemple, si un arbitre prend un ordre d'interdiction de séjour le 31 décembre, il n'y a aucune mesure provisoire qui permettrait de savoir ce qui arrivera à cet avis d'interdiction de séjour. À l'heure actuelle, si l'intéressé ne quitte pas le pays, il sera arrêté ou amené devant l'arbitre qui prendra une mesure d'expulsion à son égard. Cependant, en vertu des dispositions de ce projet de loi, lorsque l'avis d'interdiction de séjour n'est pas respecté, il ne devient pas automatiquement une mesure d'expulsion comme ce serait le cas d'une nouvelle mesure d'interdiction de séjour. Nous pensons donc qu'il devrait y avoir une mesure transitoire à ce sujet.

Enfin, et cela me paraît le plus important, nous avons relevé une lacune au nouvel alinéa 46.05(3), qui autorise un agent principal d'immigration à accorder le droit d'établissement à un candidat ou aux personnes à sa charge, même si celles-ci ont besoin de l'autorisation du ministre pour revenir, c'est-à-dire, dans le cas où il s'agit d'un sujet ayant déjà été expulsé, ou sans obtenir—je crois qu'il faudra modifier notre mémoire sur ce point—l'autorisation du ministre conformément à l'alinéa 19.(2)a).

Un bon exemple de cette situation serait celle d'un candidat reconnu comme réfugié qui désire amener sa famille au Canada. Nous n'avons aucune objection à cela, mais celui que l'intéressé désire faire venir—son conjoint, par exemple—est peut-être quelqu'un qui a déjà séjourné au Canada et qui a été expulsé pour possession d'héroïne, par exemple. Il se peut qu'il s'agisse d'un ou d'une héroïnomanie condamné pour possession d'héroïne, pour vol à la tire et qui a été expulsé du Canada. Eh bien, aux termes de ce projet de loi, un individu pareil pourra revenir, et nous ne sommes pas du tout d'accord. Le projet de loi ne permet pas à l'agent principal de faire de distinction, sauf lorsqu'il s'agit de terroristes, ou de gens qui ont un casier judiciaire aux termes de l'alinéa 19.(1)c) de la loi, pas ceux qui sont visés par l'alinéa 19.(2)a), coupables de crimes donnant lieu à une condamnation à moins de 10 ans de prison; d'autre part, le projet de loi autorise des individus déjà expulsés à revenir sans autorisation ministérielle.



[Text]

We think someone has not thought this provision through very well. We would only ask that perhaps it should be added to subsection 46.05(3) that the senior immigration officer may not let previous deportees, or generally criminals who have been convicted of indictable offences, to come just because they are members of the family.

**The Chairman:** I'm sure we will have questions, but I can also assure you that each of these points will be dealt with by the committee. We will be asking the department back. In fact, I'm sure they're already scurrying around trying to come up with the proper answers. I'm sure Justice lawyers will be burning the midnight oil for a while.

**Mr. Allmand:** Under your first point, I can understand that there would be job reductions as a result of the elimination of the first stage hearing. That's pretty clear. What sections of the bill would lead to a reduction in interviewing, counselling, and assistance in applications to the extent that offices might be closed in such places as Guelph, Woodstock, Kitchener, Lethbridge, Grande Prairie, Red Deer, and so on? I haven't seen provisions of the bill that were to reduce interviewing, counselling and assistance and would have that effect. Could you explain?

**Mr. Prue:** We do not know either. To tell you quite bluntly, we have been called in—perhaps Mr. Pascucci can elaborate on this—and we have been told that there will be a general person-year reduction within the immigration service, related in part to the bill and related in part to other measures. It will be undertaken at exactly the same time. We are not able to tell you at this stage which ones are as a result of the bill, and which ones are as a result of other cost-saving measures. Therefore we've just been told that in general there will be a loss of 505 person-years, elimination of first level hearings and inland offices, and then a subsequent increase of 385 person-years. It is in part tied to the bill, some of it, and some of it—we're quite blunt—is not. We, as a union, are not privy to which are which.

**Mr. Allmand:** That's fine. I will then put this to the officials, to the minister when he comes.

You point out that there are "horrendous backlogs" with respect, for example, to investigations into welfare fraud, illegal immigration, submission of reports regarding removal of criminals, illegal immigrants, and so on. I guess what you're saying here is, as long as you have large backlogs in those areas of the same department. . . you are asking that even though there are going to be reductions in other parts of the department, that these person-years should be shifted over here. Is that what you are saying?

[Translation]

À notre avis, on n'a pas suffisamment réfléchi aux conséquences de cette disposition. Nous demandons simplement qu'on prévoie également au paragraphe 46.05(3) que l'agent principal puisse ne pas laisser entrer des gens ayant déjà été expulsés ou, d'une façon générale à des criminels coupables d'une infraction punissable sur acte d'accusation, sous prétexte qu'ils sont membres de la famille.

**Le président:** Je suis certain que nous aurons des questions à poser, mais je puis vous assurer que notre comité examinera chacun de ces points. Nous interrogerons le ministre à ce sujet. En fait, je suis certain qu'on s'y agite déjà pour trouver les réponses qui conviennent. Je suis convaincu que cela fera travailler les avocats du ministère de la Justice tard dans la nuit.

**M. Allmand:** En ce qui concerne le premier point soulevé, je comprends qu'il puisse y avoir des réductions de postes à la suite de l'élimination de l'audience de premier palier. C'est assez clair. Quels sont les articles de la loi qui pourraient donner lieu à une réduction des interrogatoires, des consultations et de l'aide à la préparation des demandes dans la mesure où des bureaux pourraient être fermés à Guelph, Woodstock, Kitchener, Lethbridge, Grande Prairie, Red Deer, et ainsi de suite? Je n'ai rien trouvé, dans le projet de loi, qui pourrait entraîner une réduction des services dans ces domaines. Pourriez-vous vous expliquer?

**M. Prue:** Nous n'en savons rien nous non plus. Pour vous dire les choses brutalement, on nous a convoqués—peut-être M. Pascucci pourra-t-il fournir plus de détails à ce sujet—pour nous dire qu'il y aura une réduction générale du nombre des années-personne au sein du service d'immigration, et que cela sera dû en partie à l'adoption du projet de loi et en partie à d'autres mesures. Cela se produira exactement au même moment. Pour l'instant, nous ne pouvons pas encore vous dire quelles réductions découleront du projet de loi et quelles sont celles qui seront dûes à d'autres mesures de réduction des coûts. On nous a simplement dit, en termes très généraux, que nous perdrons 505 années-personne, que les audiences de premier palier et les bureaux intérieurs seront supprimés, et qu'il y aura ensuite une augmentation de 385 années-personne. Certaines de ces mesures découlent du projet de loi, d'autres—soyons francs—ont d'autres causes. Personne n'a dit à notre syndicat ce qu'étaient les unes et les autres.

**M. Allmand:** Bon; je poserai donc la question aux fonctionnaires du ministère et au ministre, lorsqu'il viendra.

Vous signalez qu'il y a des «arriérés épouvantables» en ce qui concerne les enquêtes sur les fraudes dans le bien-être social, l'immigration illégale, la présentation de rapports concernant l'expulsion des criminels, les immigrants légaux, etc. Ce que vous voulez dire c'est que tant que ces arriérés importants existeront dans le même ministère. . . vous demandez qu'en dépit des réductions dans d'autres secteurs du ministère, des années-personne soient réaffectées dans ces domaines. C'est bien cela?

[Texte]

[Traduction]

• 1640

**Mr. Prue:** Basically that is what we are saying. If sufficient resources are not given to those areas, then this will become the new backlog and this will become the new area that is exploited by immigration. In the past it has been the refugee system with people adding backlog after backlog. I think there was an 18-year waiting period before the Immigration Appeal Board prior to 1975, before the right of appeal was taken away. Excuse me, that would be August 15, 1973. That was a backlog. It went from that backlog to a backlog of 115 refugee applications. From that it now appears that there is a backlog of criminality reports. We think this bill is an excellent way of reducing the backlogs in future of the refugee claimants.

**Mr. Allmand:** It is a good way of taking the excess person-years over here and putting them over there.

**Mr. Prue:** No. This bill will make it easier for immigration officials to manage the number of refugee claims coming in, without a doubt. What we are saying is, that's fine, that's an excellent cost-saving measure, but it is very short-sighted if you are going to just say, fine, we are going to save 120 person-years from this and let those people go because there is another backlog building just around the corner and we think it should simply be shifted.

**Mr. Allmand:** I understand.

I want to ask you this. In the bill it provides that it be made a condition of an immigration visa that the person live in one place for two years. That can be done. They will be able to say, "If you want to become an immigrant to Canada, you have to live in Hawkesbury, Kapuskasing, Baie Verte, Newfoundland, or some other place."

Under the current law, additional points are given if you are, say, a technician and you are a dentist and you go to such a place. I want to ask you this as representing the employees. Are the employees of the department asked to survey right now these individuals who are supposed to live in a certain place because they said they would and are given points because they said they would? If we make it an absolute condition of the visa, to me there is a lot of additional work. Somebody has to go around and check and see if these people are actually still living in point A or point B or point C, and if they are not, take enforcement action against them.

I want to know whether in fact some employees are used to investigate whether in fact when points are given these people are living where they are supposed to be living, and do you visualize the requirement for additional person-years to enforce this new section?

**Mr. Prue:** The answer to your question is yes and no. The yes is that employees do have that function, although not with where people are living. They currently have that function in two areas. We have employees who monitor those who claim to be entrepreneurs, and we make sure and we follow them up—

**M. Prue:** C'est ce que nous disons, essentiellement. Si l'on ne donne pas des ressources suffisantes à ces services, c'est là qu'il y aura un arriéré et ce sera le nouveau secteur qui sera exploité par les services d'immigration. Jadis, c'était dans les services se chargeant des réfugiés que le retard s'accumulait constamment. Je crois qu'avant 1975, la période pendant laquelle les requérants avaient le droit de faire appel devant la Commission d'appel de l'immigration était de 18 mois. Excusez-moi, cela doit être le 15 août 1973. Il y avait alors un arriéré et le nombre de demandes de statut de réfugié en retard est passé à 115. On dirait maintenant que c'est dans les rapports criminels qu'il y a du retard. D'après nous, ce projet de loi constitue un excellent moyen de se remettre à flot en ce qui concerne les demandes de statut de réfugié.

**M. Allmand:** C'est un bon moyen de supprimer les années-personne en trop d'un côté pour s'en servir de l'autre.

**M. Prue:** Non. Ce projet de loi facilitera incontestablement la tâche des fonctionnaires de l'Immigration chargés d'examiner les revendications de statut de réfugiés. Nous trouvons que c'est très bien, que c'est une excellente mesure d'économie mais que c'est une vue à très court terme que de vouloir économiser 120 années-personne dans un secteur pour les affecter à un autre ou les dossiers en retard s'accumulent.

**M. Allmand:** Je comprends.

Je tiens à vous signaler ceci: Le projet de loi dit qu'il faut que le requérant ait vécu deux ans à un certain endroit pour pouvoir obtenir un visa d'immigrant. C'est possible. On pourra alors dire aux requérants que s'ils veulent obtenir le statut d'immigrants, ils devront vivre deux ans à Hawkesbury, Kapuskasing, Baie Verte, à Terre-Neuve, ou à un autre endroit.

Actuellement, on accorde des points supplémentaires aux techniciens ou aux dentistes, par exemple, ainsi qu'aux immigrants disposés à aller s'établir dans une localité désignée. Je veux vous poser la question suivante, en tant que représentant des employés. Est-ce qu'on demande aux fonctionnaires du ministère d'aller vérifier si les immigrants qui ont promis d'aller s'établir dans un endroit précis et qui ont obtenu des points supplémentaires pour cette raison s'y trouvent effectivement? Si c'est une condition absolue pour obtenir le visa, elle occasionne à mon avis beaucoup de travail supplémentaire. Il faut que quelqu'un aille vérifier sur place si les gens se sont effectivement établis à tel ou tel endroit et les oblige à respecter leurs engagements dans le cas contraire.

Je voudrais savoir si certains fonctionnaires sont en fait chargés de vérifier cela et si vous envisagez qu'il faudra prévoir des années-personnes supplémentaires pour faire appliquer cette règle.

**M. Prue:** Je répondrai à la fois oui et non. Il y a effectivement des fonctionnaires qui sont chargés de faire ce genre de vérification, mais pas d'aller vérifier où les immigrants se sont établis. Pour le moment, ils font deux sortes de vérification. Il y a des fonctionnaires qui surveillent ceux qui se prétendent entrepreneurs; nous vérifierons. . .



[Text]

**Mr. Allmand:** That's easy.

**Mr. Prue:** —to make sure they establish businesses. Where they don't, reports are written.

They also monitor people who come to this country as fiancés under the sponsored class, and they must marry within 90 days. We monitor those to make sure that in fact they marry within 90 days. If not, a report is written.

I should tell you that if we are going to set the same criteria, it will require additional person-years, without a doubt. Each office in Ontario, with which I am most familiar, has an entrepreneur officer who does exactly that. Each office has one. Each office has one or more people who are responsible for part of their duties, at least in monitoring the marriages, that they actually take place within 90 days. We have investigators who go out to make sure, even if the marriage is contracted, that the people do end up living together. So, yes, without a doubt it will require additional persons.

**Mr. Allmand:** Another question. Yesterday we had the representatives of the airline carriers, who are given additional responsibilities under this bill. Are all of those employees who work at the airport employees of the airlines or the Department of Transport, that is the people who check the passports and the documents? Are some of them in your union and are they employees of the Department of Employment and Immigration?

**Mr. Prue:** I think every ministry is represented at the airport, almost every one. Agriculture is there; Customs is there.

**Mr. Allmand:** I am talking about the checking of documents here.

• 1645

**Mr. Prue:** The checking of documents is delegated to two groups. The primary responsible party is Immigration. However, all airports and all ports of entry at Canada are manned by what is called the primary inspection line. Those individuals are employed by Customs and they have the authority to admit people to Canada. It is only when they believe that the person requires additional questioning... If they cannot question them within the allocated time, which I believe is 45 seconds, if they cannot make a determination that the person is a Canadian citizen and has a valid document or is a permanent resident and has a valid document—they can't speak the language—then they are referred to Immigration for what is called the secondary examination. Then the delegation is taken away from Customs. They have the authority only to admit. They do not have the authority to refuse. Only Immigration can do that.

[Translation]

**M. Allmand:** C'est facile.

**M. Prue:** ...s'il crée effectivement une entreprise. On fait un rapport par écrit sur ceux qui ne l'ont pas fait.

On surveille également les gens qui sont venus au Canada et qui ont été parrainés comme fiancés, qui sont tenus de se marier dans les 90 jours qui suivent leur arrivée. Nous vérifions si ces gens-là se sont effectivement mariés dans ce délai; s'ils ne l'ont pas fait, on fait un rapport.

J'avoue que si l'on fixe les mêmes critères, il faudra sans aucun doute des années-personnes supplémentaires. Dans tous les bureaux d'immigration de l'Ontario, puisque c'est le milieu que je connais le mieux, il y a un fonctionnaire spécialement chargé de faire ce genre de vérification pour les entrepreneurs. Il y en a un dans chaque bureau. Il y a aussi un ou plusieurs employés chargés notamment de vérifier si les mariages ont lieu effectivement 90 jours après l'arrivée des fiancés. Il y a des fonctionnaires qui vont vérifier, même après le mariage, si les époux vivent effectivement ensemble. Cela nécessitera donc certainement du personnel supplémentaire.

**M. Allmand:** J'ai une autre question à poser. Hier, nous avons questionné les représentants des compagnies de transport aérien, auxquels ce projet de loi donne des responsabilités supplémentaires. Est-ce que tous ceux qui travaillent à l'aéroport sont des employés des compagnies aériennes ou du ministère des Transports? Je parle de ceux qui vérifient les passeports et les documents. Est-ce que certains d'entre eux sont affiliés à votre syndicat et s'agit-il de fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration?

**M. Prue:** Je crois que presque tous les ministères sont représentés à l'aéroport. Il y a des représentants du ministère de l'Agriculture, des représentants des services des douanes.

**M. Allmand:** Ma question a trait aux personnes qui vérifient les documents.

**M. Prue:** La vérification des documents est confiée à deux services différents. Le principal responsable dans ce domaine, c'est l'Immigration. Il y a toutefois dans tous les aéroports et à tous les points d'entrée au Canada des employés chargés de faire ce que l'on appelle l'examen primaire global et qui sont des fonctionnaires du service des douanes. Ce sont eux qui laissent entrer les gens au Canada. C'est seulement lorsqu'ils estiment qu'il convient de poser des questions supplémentaires à la personne à laquelle ils ont affaire... Si ces fonctionnaires n'arrivent pas à poser toutes les questions nécessaires dans le délai dont ils disposent, qui est de 45 secondes, je crois, s'ils n'arrivent pas à s'assurer qu'il s'agit d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent, munit d'un document valide—s'il ne peut pas parler la langue—ils les envoient au service du ministère de l'Immigration pour ce que l'on appelle un examen secondaire. À ce moment-là, les fonctionnaires des Douanes n'interviennent plus. Ils ont uniquement le droit d'admettre. Ils n'ont pas le droit de refouler quelqu'un. Seuls les fonctionnaires de l'Immigration ont ce droit.

[Texte]

**Mr. Allmand:** Do you have any of your people overseas at other airports, at Heathrow or Paris or Amsterdam or wherever?

**Mr. Prue:** Perhaps Mr. Pascucci can explain this. Recently certain members of External Affairs have rejoined Immigration after a hiatus of about ten years. This happened only within the last couple of months, but we do have some now.

**Mr. Allmand:** I won't pursue that any further.

I presume that the people who work not in the provincial prisons but in the detention centres are employees of the Department of Employment and Immigration and are in your union.

**Mr. Prue:** Some are; some are not.

**Mr. Allmand:** I see. There's a provision in the bill that would increase the review of the people in detention. Right now they're reviewed every seven days to see if the holding in detention is legitimate or not, and the review will now go to 30 days. The way I and a lot of other people see it, this means that there will be more people in detention for longer periods, because they won't have a chance to be reviewed and a lot of them now get out after the seven-day review.

What are the implications for staffing there?

Also, I'm interested in your comment. Who are the other employees in the detention centres if they're not in Immigration?

**Mr. Prue:** The larger detention centres have a senior immigration officer who is the officer in charge, and they generally have one escort officer available, who is a member of the PRC group. All the other persons are contract employees who belong to Pinkerton's or one of the security services.

**Mr. Allmand:** Oh, really.

**Mr. Prue:** It's all contracted out. So very few of the people in the detention centres are our members, but some are. That's the first part of the question.

About the review—

**Mr. Allmand:** When you're answering this question, I would also like to know if they feel this is an onerous task. I used to have some responsibility for the main prison system, and we always had the guards' union, the correctional officers' union, where it was no easy job. It's a difficult task. This is not the same kind of detention. Can these private contracting firms really do the job, or do they require trained officers from the Department of Immigration?

**Mr. Prue:** Let me put it this way: the number of escapes from our holding is infinitely higher than the number of escapes from a provincial institution.

[Traduction]

**M. Allmand:** Avez-vous des représentants à l'étranger, dans d'autres aéroports, à Heathrow, Paris ou Amsterdam, par exemple?

**M. Prue:** Monsieur Pasucci pourra sans doute vous l'expliquer. Dernièrement, certains membres du ministère des Affaires extérieures sont revenus au ministère de l'Immigration après une coupure d'une dizaine d'années. Il y a seulement un ou deux mois que cela a commencé, mais nous avons maintenant des gens qui étaient aux Affaires extérieures.

**M. Allmand:** Je n'irai pas plus loin.

Je suppose que les gens qui travaillent dans les centres de détention, mais pas dans les prisons provinciales, sont des fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et qu'ils font partie de votre syndicat.

**M. Prue:** Certains, d'autres non.

**M. Allmand:** Je comprends. Le projet de loi renferme une disposition qui prolongerait l'intervalle auquel se feraient les révisions des motifs pour lesquels un sujet est en détention. À l'heure actuelle, on effectue une révision tous les sept jours pour vérifier si les motifs de la détention sont légitimes ou non alors que dorénavant la révision se fera tous les 30 jours. À mon avis, et bien d'autres le partagent, cette disposition fera augmenter le nombre de personnes en détention en allongeant les période de détention puisqu'il n'y aura pas possibilité de révision et qu'à l'heure actuelle, la plupart d'entre elles sont mises en liberté après la révision hebdomadaire.

Quelles sont les conséquences de cette mesure sur le plan de la dotation en personnel?

Je voudrais également que vous me disiez quels seront, d'après vous, les autres employés des centres de détention s'il ne s'agit pas de fonctionnaires de l'Immigration?

**M. Prue:** Dans les grands centres de détention, il y a un agent d'immigration principal, qui est le fonctionnaire responsable. Il y a généralement aussi un agent d'escorte, qui est membre du syndicat. Tous les autres sont des employés de Pinkerton ou d'un des services de sécurité.

**M. Allmand:** Ah, oui, vraiment?

**M. Prue:** Tous ces postes sont donnés à contrat. Par conséquent, une toute petite partie du personnel des centres de détention est affiliée à notre syndicat; nous avons tout de même quelques membres dans ces centres. Voilà la réponse à la première partie de la question.

En ce qui concerne la révision. . .

**M. Allmand:** Toujours à propos de la première question, je voudrais savoir si on trouve que c'est onéreux. J'avais certaines responsabilités dans le réseau carcéral principal et nous avons toujours affaire au syndicat des gardiens, ou à celui des fonctionnaires des services correctionnels, et ce n'était pas facile. Il ne s'agit pas du même genre de détention. Est-ce que ces entreprises privées peuvent vraiment faire ce travail ou faut-il des employés du ministère de l'Immigration qui ont reçu une certaine formation?

**M. Prue:** Disons que le nombre d'évasions chez nous est beaucoup plus élevé que dans un établissement provincial.



[Text]

**Mr. Allmand:** So there are a lot of escapes.

**Mr. Prue:** People just escape out of the immigration detention centre. I don't think a month goes by that this doesn't happen. I don't know what anyone else would expect from security guards who are hired from these firms who are paid \$5 or \$6 an hour and simply stuck there. I expect nothing more. I don't know if the members of the committee expect anything more than that.

**Mr. Allmand:** We're learning.

**Mr. Prue:** The reviews are conducted at present by a case-presenting officer and an adjudicator who go there every seven days. They go right into the holding centre and go from room to room, or they have a room and the people are brought in. It's done routinely. It would involve a reduction of staff if it was done only every 30 days.

**Mr. Allmand:** You would end up with more people in the—

**Mr. Prue:** The reviews tend to be very similar after a while. After maybe the second or third or fourth one, the question is asked, "Is there anything new since the last review," and one side will say no and the other side will say no. It might take a few seconds.

**Mr. Allmand:** I understand, though, that at the first seven-day review there is a great release.

**Mr. Prue:** Oh, absolutely.

• 1650

**Mr. Allmand:** Therefore, most of witnesses before the committee have suggested that maybe we should keep the seven-day review, at least for the first month, and then go to a 30-day review because there are not many changes after it.

**Mr. Prue:** I would not disagree one bit with that. I think our members wouldn't either.

**Mr. Heap:** I have questions on three of your recommendations, the first one regarding the reductions and increases of staff, the net possible reduction of about 120, and the value of using it, because as you said many of these will be experienced staff who might be receiving early retirement but whose skills might be better used in the new system. Is this something on which you have entered into discussions with the commission?

**Mr. Prue:** I would have to turn that question to Mr. Pascucci. He would have, I am sure.

**Mr. Pascucci:** We just started discussions in that vein, because we were informed of these particular numbers actually about three weeks ago. Once we can identify where these particular actions are going to take place, we can deal with it.

We have to look at it from two aspects. For those who are considered permanent workers, they are going to have a lot more to say and have more rights in terms of being able to be retrained or go to another position. But we have a

[Translation]

**M. Allmand:** Il y a donc beaucoup d'évasions?

**M. Prue:** Il y a continuellement des évasions au centre de détention de l'Immigration. Je ne crois pas qu'il se passe un mois sans évasion. Je ne vois pas très bien ce que l'on pourrait attendre de la part de gardiens de sécurité qui ont tout simplement été affectés à cette tâche par l'entreprise qui les a engagés et qui touchent 5 ou 6\$ de l'heure. Personnellement, je n'en attends pas plus que cela. Je ne sais pas si les membres du comité s'attendent à mieux.

**M. Allmand:** Nous apprenons des choses.

**M. Prue:** Pour le moment, les révisions sont faites par un agent chargé de présenter les cas et un arbitre qui se rendent au centre une fois par semaine. Ils font le tour des chambres ou alors ils vont dans une salle commune où l'on réunit les détenus. C'est du travail de routine. Si la révision n'avait lieu que tous les 30 jours, on pourrait réduire le personnel.

**M. Allmand:** Il y aurait plus de détenus.

**M. Prue:** Au bout d'un certain temps, les révisions ont tendance à être très semblables après la deuxième, la troisième ou la quatrième, on demande aux intéressés s'il y a un changement depuis la dernière révision et si la réponse est négative, la question est réglée. Cela ne prend que quelques secondes.

**M. Allmand:** Je comprends, mais il y a bien des gens qui sont mis en liberté après la première révision, qui a lieu au bout de sept jours.

**M. Prue:** Ah oui, absolument.

**M. Allmand:** Par conséquent, la plupart des témoins qui se sont présentés devant le comité ont laissé entendre qu'il serait peut-être bon de maintenir la révision hebdomadaire, pendant le premier mois du moins, puis de faire ensuite une révision tous les 30 jours, parce qu'il n'y a pas beaucoup de changements passé le premier mois.

**M. Prue:** Je n'y vois absolument aucun inconvénient. Je crois que nos membres n'auraient aucune objection non plus.

**M. Heap:** J'ai des questions à poser sur trois de vos recommandations et notamment sur la première qui concerne les réductions et les augmentations de personnel, la réduction éventuelle nette d'environ 120 employés et l'opportunité d'appliquer cette réduction puisque, comme vous l'avez signalé, une bonne partie de ces employés sont des gens ayant beaucoup d'expérience à qui l'on pourrait proposer une retraite anticipée, mais qui pourraient être utiles dans le nouveau système, compte tenu de leurs aptitudes. Avez-vous entamé des discussions avec la Commission sur une question ou l'autre?

**M. Prue:** Je dois demander à monsieur Pascucci de répondre à ma place.

**M. Pascucci:** Nous venons de commencer des discussions de ce genre parce que nous avons été mis au courant des chiffres il y a environ trois semaines. Nous pourrions régler la question quand nous saurons exactement où les coupures auront lieu.

Il faut examiner la question sous deux angles. Ceux qui sont considérés comme des employés permanents auront beaucoup plus à dire et ils auront davantage le droit d'être recyclés ou mutés. Par contre, il y a un certain nombre

[Texte]

number of workers and members who do not have those particular rights. Those are the people who have been around, in many instances, two to three years and are considered term workers.

These are the ones that are going to be lost with any reduction in terms of numbers. The people who have been trained, who have obviously qualified in terms of doing their job and their expertise, are going to be lost because it is going to go elsewhere basically.

**Mr. Heap:** I do not think this legislative committee can do anything about that. We are concerned with the terms of the bill, period.

But as members of Parliament, and some of us as members of the standing committee, we would have an interest in it in an indirect way. We do not aspire to take over labour negotiations, but if it affects the effectiveness, if it affects the possibility of creating new backlogs or preventing new backlogs, we are interested. We learned what misery backlogs can cause for almost everybody.

If the matter is resolved or not resolved between you and the appropriate senior staff, I would hope that you would perhaps let us know by writing to the clerk or to members of the committee.

**Mr. Pascucci:** If I may just respond, in terms of labour relations we may be able to do better with this committee than our employer.

**Mr. Heap:** That is what we are afraid of.

**Mr. Pascucci:** The point we are trying to make here is that it is not just a question of reducing here and building there. If you are to introduce new legislation, there has to be some sense of security for those who are to be applying the law or applying the regulation in the bill. If there is a sense of insecurity, there will be problems in terms of implementation.

**Mr. Heap:** I fully agree and I think it is relevant for you to bring this to our attention. But as I say, legally, not to put it more broadly than that, this committee goes out of existence when this bill is adopted. Some of us are on the standing committee. I am not sure that the standing committee has any legal jurisdiction there, but we certainly are interested in the efficiency and the well-being of the immigration operation. That is why I said we would be interested to know how this matter progresses.

On your third point regarding the board, I would like to hear more about this point, perhaps if not today then in the near future, the next few weeks. We have two clearly different opinions. Mr. Prue's opinion is that the method proposed for bringing in the ministerial representatives more often and with wider scope is likely to cause some problems.

[Traduction]

d'employés et de membres de notre syndicat qui n'ont pas ce droit. Je songe aux nombreux employés qui travaillent depuis deux ou trois ans et qui sont considérés comme des employés engagés pour une période déterminée.

Il y a aussi ceux qui disparaîtront nécessairement, et quelle que soit l'importance de la réduction de personnel. Les employés qui ont reçu une formation spéciale et qui se sont qualifiés grâce à la qualité de leur travail et à leur compétence, vont disparaître parce qu'il s'agira d'un domaine différent.

**M. Heap:** Je ne crois pas que ce comité législatif puisse y faire quoi que ce soit. Ce sont les dispositions du projet de loi qui nous intéressent, c'est tout.

Par contre, cette question nous touchera indirectement, en tant que députés, voire pour certains en tant que membres du comité permanent. Nous ne tenons pas à nous charger des négociations collectives, mais si ce changement a une certaine incidence sur l'efficacité et s'il risque d'entraîner une accumulation du retard ou de l'empêcher, cela nous intéresse. Nous avons pu voir les problèmes que peuvent causer les arriérés pour presque tout le monde.

J'espère que vous nous ferez savoir si vous avez résolu le problème ou non avec les cadres supérieurs concernés en envoyant une lettre au greffier ou aux membres du comité.

**M. Pascucci:** Permettez-moi de vous signaler qu'en matière de relations de travail, nous aurions peut-être plus de chances de réussir avec ce comité qu'avec notre employeur.

**M. Heap:** C'est ce que nous craignons.

**M. Pascucci:** Ce que nous essayons de vous faire comprendre, c'est qu'il ne s'agit pas uniquement de déplacer des pions. Si vous voulez instaurer une nouvelle mesure législative, ceux qui doivent appliquer la loi ou les règlements prévus dans le projet de loi doivent avoir un certain sentiment de sécurité. On aura des problèmes pour les faire appliquer s'il règne un sentiment d'insécurité.

**M. Heap:** Je suis tout à fait d'accord et j'estime que vous avez raison de nous le signaler. Par contre, comme je l'ai dit, sur le plan légal, pour ne pas dire plus, ce comité cessera d'exister à partir du moment où le projet de loi sera adopté. Certains d'entre nous font partie du comité permanent. Je ne sais pas très bien si celui-ci a compétence légale dans ce domaine, mais ce qui est sûr et certain, c'est que nous tenons à ce que les services d'immigration soient efficaces et à ce qu'ils fonctionnent bien. C'est pourquoi j'ai dit que nous voudrions être tenus au courant de l'évolution de la situation.

Je voudrais par ailleurs que vous me donniez davantage de précisions au sujet de votre troisième recommandation, celle qui concerne la Commission. Si vous ne pouvez pas le faire aujourd'hui, j'apprécierais que ce soit au cours des prochaines semaines. Nous avons entendu deux avis manifestement différents. D'après M. Prue, la méthode proposée pour faire intervenir plus souvent des représentants du ministère et élargir leur champ d'action causera probablement des problèmes.



[Text]

[Translation]

• 1655

The chairman of the board—he just spoke previously—said that he doesn't think it will cause problems. I respect both the chairman for his knowledge and the union for its knowledge. You see it from different ways, and we could be caught in the middle. I would hope, again, that we could get more information about why you think it may cause problems in the sense that Mr. Prue said.

**Mr. Prue:** There has already been some preliminary discussions of when we are to intervene. I should have perhaps mentioned this during the presentation. It has been suggested that we will intervene in a very broad range of cases on our own. This will include such things as: first, persons who are suspected of having destroyed or disposed of documents that pertain to their identity; second, persons who, since making their claim, have visited the country they claim to have left by reason of persecution; third, persons with respect to whom there is reason to believe that they have been smuggled into Canada; fourth, persons who have been underground in Canada for some time and upon coming to the attention of the commission make a refugee claim; and last, and this is only preliminary, they've only just started to discuss where we're likely to show up, is persons who have been convicted of a criminal offence in Canada and then claim refugee status. As a start, these are the ones, it appears, that are going to be adversarial at the request of the minister and the board members, but it's very open-ended. It can possibly include a lot more.

**Mr. Heap:** I think what you're saying is that whenever the minister's representative comes in, it becomes more adversarial.

**Mr. Prue:** It becomes absolutely adversarial. The current legislation says that the minister may cross-examine. This legislation says "may question". It also lowers the rights of the claimant. Under the previous legislation he was allowed to cross-examine witnesses at all times and now he is only allowed to question them. That may not mean much except to lawyers, but there's a fundamental difference between questioning someone and cross-examining.

**Mr. Heap:** Chairman Fairweather's comment included an assurance to us that the staff will all be very professional.

**Mr. Prue:** Oh, I'm sure.

**Mr. Heap:** I don't intend to disagree with him on that, and I hear you don't disagree with him, but it seems to me that there's a broad and perhaps serious difference of opinion. I don't know how to handle it at this point. You say that it makes a difference of dropping from a 60% rate of acceptance to a 5% rate of acceptance. That's a tremendous difference. One can be in favour of the drop or unhappy about the drop, but it's not of no consequence. It tells me there's a lot that I don't understand about that proposal. I don't really know what's involved. I've only been to three hearings, and not full ones in two cases, just one afternoon. I don't know what goes on and what difference it makes, but

Le président de la Commission—qui vient de parler—a dit qu'il ne croyait pas que cela causerait des problèmes. Je respecte aussi bien l'avis du président que celui du syndicat. Vous avez deux points de vue différents et on pourrait se retrouver pris entre les deux. J'espère bien qu'on nous expliquera d'une façon plus détaillée les raisons pour lesquelles cela peut causer des problèmes, d'après ce que nous a dit M. Prue.

**M. Prue:** Il y a déjà eu de premières discussions sur les cas où nous devrions intervenir. J'aurais peut-être dû le signaler au cours de mon exposé. Nous interviendrons vraisemblablement dans toute une série de cas: premièrement, pour les gens qui sont soupçonnés d'avoir détruit des documents relatifs à leur identité ou de s'en être débarrassés; deuxièmement, dans le cas de ceux qui, depuis qu'ils ont fait leur revendication, sont retournés dans le pays qu'ils prétendent avoir quitté parce qu'ils y sont persécutés; troisièmement, dans le cas de ceux que l'on a de bonnes raisons de soupçonner d'être entrés clandestinement au Canada; quatrièmement, pour ceux qui sont au Canada depuis un certain temps mais qui ne se sont pas encore manifestés et qui revendiquent le statut de réfugié au moment où la Commission est mise au courant de leur présence; et enfin, on vient seulement de commencer à parler de nous faire intervenir dans le cas des sujets qui ont été condamnés au Canada pour délit criminel et qui revendiquent le statut de réfugié. Ce sont là, provisoirement, les premiers cas dans lesquels il y aura opposition, à la demande du ministre et des membres de la Commission, mais la liste est loin d'être terminée. Bien d'autres cas peuvent venir s'y ajouter.

**M. Heap:** Je crois que ce que vous voulez dire, c'est que chaque fois que le représentant du ministre intervient, l'opposition s'accroît.

**M. Prue:** Absolument. La loi actuelle dit que le ministre peut faire un contre-interrogatoire. Ce projet de loi dit qu'il «peut questionner» les témoins. Il réduit également les droits des requérants. La loi lui permettait de faire un contre-interrogatoire des témoins quand il voulait, alors que maintenant, il peut seulement les questionner. Cela ne dit peut-être pas grand-chose à bien des gens, les avocats mis à part, mais il existe une différence fondamentale entre la possibilité de poser des questions et celle de faire un contre-interrogatoire.

**M. Heap:** Le président Fairweather nous a garanti que tout le personnel serait très qualifié.

**M. Prue:** Oh, j'en suis convaincu.

**M. Heap:** Je n'ai pas l'intention de mettre cela en doute et je constate d'ailleurs que vous n'avez pas protesté. Il me semble toutefois qu'il y a une divergence d'opinions profonde, voire grave entre vous. Je ne sais trop comment m'y prendre. Vous dites qu'il y a une différence entre un taux d'acceptation de 60 p. 100 et un de 5 p. 100. C'est une différence énorme. On peut être en faveur de la diminution ou contre, mais cela ne va pas sans conséquences. Il y a bien des choses que je ne comprends pas au sujet de cette proposition. Je ne sais pas exactement ce qu'elle implique. J'ai assisté à trois audiences seulement et pas complètes, dans deux cas. Il y en a juste eu une complète, cet après-midi. Je

[Texte]

somehow or other, if we don't figure that out now, we are going to be hit with it later, I think.

**Mr. Prue:** If I can explain—

**The Chairman:** Yes. Keep on that point. Doesn't that just indicate, though, that the officials have selected cases in which there is a very genuine case to be made against admission of that individual, so the admission rate then drops to 5%, which shows that the officials are—

**Mr. Prue:** I should have explained this perhaps a little more fully. The minister intervenes when we believe that paragraphs (e) or (f) of the convention are involved; that is, that the person has already been accorded protection somewhere else, or is either a war criminal, or has committed a serious non-political crime prior to admission, or has committed acts contrary to the purposes and intent of the United Nations, one of the conventions. That's where we intervene.

What I should have explained more fully is that in the majority of cases a person must first be determined to be included before that person can be excluded. When we cross-examine, we first cross-examine on inclusion. The cross-examinations on inclusion take place before we even find out whether he's a war criminal or anything else. The success rate on inclusion drops from about 60%. I only guesstimate 5% or 6%. I don't have all of the statistics, but I do know generally what happens out of the Toronto office, which covers Ontario, the National Capital Region, some parts of Quebec, and the maritimes. That's about the success rate. It drops to about 5%.

• 1700

Then we deal with the exclusion. In a lot of cases in which we are trying to prove that they have committed serious non-political crimes, as an example, we never get to that, because they are not included.

**The Chairman:** Doesn't that speak to the professionalism of your members?

**Mr. Prue:** Yes, absolutely, without a doubt, but it also speaks perhaps to the training of appeals officers versus the training of refugee hearing officers. It may speak to the methods and what's available to them. There are many, many factors, but cross-examination certainly is one of them.

**Mr. Heap:** All I can say is that for me this means it's flagged for further attention.

My final question regards the layers of bureaucracy. This of course is what the public believes almost totally populates Ottawa, or at least Parliament Hill, as well as the offices in Hull: unnecessary layers of bureaucracy. First of all, you say that a decision by a line officer is subject to, I think you said, five reviews.

**Mr. Prue:** In some cases it can be.

[Traduction]

ne sais pas ce qui se passe ni quelle est la différence, mais d'une façon ou d'une autre, si nous ne mesurons pas les conséquences maintenant, nous le regretterons plus tard, à mon avis.

**M. Prue:** Je vais vous expliquer. . .

**Le président:** Oui. Continuez à parler de cela. Cela ne montre-t-il toutefois pas que dans certains cas, les agents ont d'excellentes raisons de s'opposer à l'admission d'un candidat, et par conséquent le taux d'admission tombe à 5 p. 100, ce qui prouve que les agents. . .

**M. Prue:** J'aurais dû expliquer cela un peu mieux. Le ministre intervient quand nous croyons que les paragraphes e) ou f) de la convention sont concernés, c'est-à-dire lorsque l'intéressé a déjà reçu de la protection ailleurs ou lorsqu'il s'agit d'un criminel de guerre ou d'un individu qui a commis un crime non politique grave avant son admission ou qui a commis des actes qui vont à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Convention des Nations Unies, entre autres. C'est alors que nous intervenons.

Ce que j'aurais dû mieux expliquer, c'est que dans la plupart des cas, il faut d'abord qu'il y ait inclusion avant qu'il puisse y avoir exclusion. Quand nous faisons un contre-interrogatoire, celui-ci porte sur l'inclusion. Ce contre-interrogatoire a lieu avant même que l'on découvre si l'intéressé est un criminel de guerre ou s'il y a un autre problème. Le taux de réussite à l'inclusion diminue d'environ 60 p. 100 à 5 ou 6 p. 100 seulement, d'après les calculs que j'ai fait au pied levé. Je ne possède pas tous les chiffres, mais je sais très bien ce qui se passe généralement au bureau de Toronto qui dessert tout l'Ontario, la région de la capitale nationale, certaines régions du Québec et les Maritimes. C'est à peu près le taux de réussite. Il tombe à environ 5 p. 100.

Passons maintenant à la question de l'exclusion. Dans bien des cas où nous essayons de prouver que le requérant a commis des crimes de droit commun, par exemple, nous n'arrivons jamais à ce stade, parce qu'ils ne sont pas inclus.

**Le président:** Cela ne témoigne-t-il pas du professionnalisme de vos membres?

**M. Prue:** Oui, sans le moindre doute, mais cela montre peut-être aussi la différence de formation qu'il y a entre les agents des appels et les agents d'audience. Cela montre peut-être qu'ils n'ont pas les mêmes méthodes ni les mêmes moyens à leur disposition. Il y a une foule de facteurs qui entrent en ligne de compte mais le contre-interrogatoire en est un, c'est certain.

**M. Heap:** Tout ce que je peux dire, c'est qu'à mon avis, cela veut dire qu'il faudra examiner la question plus attentivement.

Ma dernière question concerne les paliers administratifs. Les Canadiens croient qu'il n'y a pratiquement que cela à Ottawa ou du moins sur la colline du Parlement et dans les bureaux qui se trouvent à Hull, qu'il n'y a que des services administratifs inutiles. Vous nous avez dit, si je ne me trompe, que la décision d'un fonctionnaire hiérarchique est réexaminée à cinq reprises.

**M. Prue:** C'est possible, dans certains cas.



[Text]

**Mr. Heap:** That's what I want to know. It doesn't always happen.

**Mr. Prue:** No, but there are review stages in many aspects under the current policies and guidelines that require concurring or non-concurring reviews at stages right from the line officer to national headquarters.

**Mr. Heap:** Apart from the taxpayers' unhappiness at paying for the five reviews, the question in my mind is, are they necessary, or are they not necessary? I think you implied that in many cases they're not necessary. What triggers them? Can any decision be taken from the lowest level to the second, at the initiative of the person at the lowest level and so on up to the last, or are there only certain classes of decisions that can be taken up the five levels?

**Mr. Prue:** Generally speaking it is the negative decisions that go up through the levels.

**Mr. Heap:** But why do they go up? At whose initiative?

**Mr. Prue:** That is the policy. That is what public employees are told must be done. The reports must be written and submitted to the supervisor, who must concur, who must give them to the manager who must concur, who must give them to the region who must concur. That's just the way things are done.

**Mr. Heap:** So it's a negative report on something to begin with, is it?

**Mr. Prue:** With the majority, but not all. Some require concurring opinions on positive reports as well.

**Mr. Heap:** It can never stop until it gets to the top.

**Mr. Prue:** Not unless the policies are changed. The law does not require it. The Immigration Act does not require it, but if you read the five volume manual chapters and if you read the policy papers, then that's where they are.

**Mr. Heap:** Wow. There are possibilities to deal with, I guess.

**The Chairman:** You should be glad you're not working for CSIS. There's a 24-step process.

**Mr. Prue:** I would not doubt that either.

**Mr. Reid:** In a sense I want to follow up on two points that Dan was pursuing. The last one. . . It makes your life miserable, I recognize that, but in a sense it helps provide us with some of that protection that we seek to ensure that decisions aren't taken that people feel insecure about. That is, in a sense, the flip side of that.

You obviously have confidence in your membership. I'd be worried if you didn't. You've quite clearly said that the changes in the act will deal with the backlog. Have you any reason to fear that if this act proceeds the way it is, that your

[Translation]

**M. Heap:** C'est ce que je veux savoir. Ce n'est pas toujours le cas, alors?

**M. Prue:** Non, mais dans le cadre des politiques et des lignes directrices actuelles, il y a des examens dont les résultats peuvent concorder ou non chez des fonctionnaires hiérarchiques, jusqu'au niveau du siège national, qui peuvent d'ailleurs donner des avis divergents.

**M. Heap:** Mis à part le fait que les contribuables sont mécontents de devoir payer les cinq révisions, je me demande bien si elles sont vraiment nécessaires. Vous avez laissé entendre, je pense, que dans bien des cas, elles ne sont pas nécessaires. Qu'est-ce qui déclenche le mécanisme? Est-ce qu'une décision peut être prise à l'initiative du fonctionnaire qui se trouve à l'échelon le plus bas, en remontant jusqu'à l'échelon supérieur ou y a-t-il seulement certaines catégories de décisions qui peuvent être prises à tous les cinq niveaux?

**M. Prue:** D'une manière générale, ce sont les décisions négatives qui passent par tous les échelons.

**M. Heap:** Pourquoi donc? Sur l'initiative de qui?

**M. Prue:** C'est la consigne. C'est ce qu'on dit aux fonctionnaires de faire. Les rapports doivent être préparés par écrit et remis au surveillant qui doit donner son approbation et qui doit les transmettre au directeur qui doit, lui aussi, donner son approbation. Celui-ci doit les transmettre au responsable régional qui doit à son tour donner son approbation. C'est ainsi que le système fonctionne.

**M. Heap:** Ne s'agit-il pas avant tout de rapports négatifs?

**M. Prue:** C'est le cas de la plupart, mais pas de tous. Dans le cas de certains rapports favorables, il faut également que les avis concordent.

**M. Heap:** Et cela ne s'arrête pas avant d'arriver au sommet, alors?

**M. Prue:** Il en sera ainsi tant que les politiques ne changeront pas. Ce n'est pas exigé par la Loi sur l'immigration, mais c'est la consigne que l'on retrouve dans les différents chapitres du manuel en cinq volumes ainsi que dans les exposés de principes.

**M. Heap:** Ça, alors! Il y aurait moyen de régler cela, je suppose.

**Le président:** Vous devez vous estimer heureux de ne pas travailler pour le SCRS où l'on applique un système en 24 étapes.

**M. Prue:** Je n'en doute pas.

**M. Reid:** Je voudrais revenir sur deux points que Dan a abordés. Le dernier. . . Cela vous complique terriblement la vie, je m'en rends bien compte, mais dans un certain sens cela nous aide à avoir une certaine garantie que l'on ne prend pas de décisions sur lesquelles on puisse poser des questions. C'est le revers de la médaille, en quelque sorte.

Vous avez évidemment confiance dans vos membres. Le contraire m'inquiéterait. Vous avez affirmé carrément que les modifications apportées à la loi régleront le problème de l'arriéré. Avez-vous la moindre raison de craindre que si cette

[Texte]

membership, the people you work with and around and beside, are incapable of ensuring that, within the parameters of the law obviously, people will get a full hearing so that those who deserve refugee protection will get it?

**Mr. Prue:** I cannot guarantee every single person and I cannot guarantee every single one even under this legislation.

• 1705

**Mr. Reid:** You never will; you never would.

**Mr. Prue:** We believe the overwhelming majority of bona fide claimants will get due process, whether it is this law or the new one. We don't think it is going to circumscribe or take away rights of legitimate claimants or people who are attempting to put their best case forward. We think it will help in weeding out the bogus ones and removing them faster. Our members are generally supportive of the entire thrust of this legislation. We tried to say that at the beginning. They think this is the way to go.

**Mr. Reid:** I have heard that from immigration officers whom I deal with.

**Mr. Prue:** I have to tell you that when we came here before, we were opposed to the legislation. We are not opposed this time. This is a much better bill than the one we are working with. We came opposed to that bill; we thought it was wrong. We thought it was wrong for a lot of reasons, and it has been borne out. We thought the backlog review was wrong, and it has been borne out.

When the committee asked us how long it was going to take, we told them, if you double the staff it will take four years. They doubled the staff and it has taken exactly four years by the time they finish it. In fact, the estimates we were given on the costs I think have quadrupled. It has been a huge expense. We were opposed to that expense. What we thought was going to happen did happen. About 95% of the people would be allowed to stay anyway, so you might as well have had an administrative review at a quarter of the cost. It didn't come to be, but we think we have been very credible and very frank. We work with it and we know exactly what is going to happen. We think this is a much better bill.

**Mr. Reid:** Just to go back to the discussion that you and Mr. Heap had on the question of the adversarial, I have to say that when you said it in the beginning I was a bit confused as to what you were referring to and what you were leading to. What I got out of the conversation you have just had is, one, that you will provide more information, which is helpful. That is always helpful. What I thought you were saying was that if it gets adversarial in that sense, and you

[Traduction]

mesure est adoptée telle quelle, vos membres, les gens avec lesquels vous travaillez et les autres collègues seront incapables de garantir que, dans le contexte de la loi, les intéressés auront droit à un examen approfondi et que par conséquent ceux qui méritent d'être protégés à titre de réfugiés obtiendront cette protection?

**M. Prue:** Je ne peux pas le garantir dans absolument tous les cas et je ne peux pas le faire non plus dans le contexte de ce projet de loi-ci.

**M. Reid:** Vous ne le ferez jamais; vous n'accepteriez jamais de le faire.

**M. Prue:** Nous estimons que dans presque tous les cas où le requérant est de bonne foi, son cas sera examiné sérieusement, que ce soit dans le contexte de la loi actuelle ou de la nouvelle. Nous ne pensons pas que ces nouvelles dispositions privent de leurs droits les candidats dont les revendications sont légitimes ni ceux qui essaient d'exposer leur cas de bonne foi. Nous pensons que cela nous aidera à séparer le bon grain de l'ivraie et à nous débarrasser plus vite des charlatans. D'une façon générale, nos membres approuvent le projet de loi dans ses grandes lignes. Nous avons voulu l'expliquer d'emblée. Ils estiment que c'est dans cette direction qu'il faut aller.

**M. Reid:** C'est ce que m'ont dit les agents d'immigration auxquels j'ai affaire.

**M. Prue:** Je dois vous dire que la fois précédente, nous nous opposions au projet de loi. Ce n'est plus le cas cette fois-ci. Ce projet de loi est nettement supérieur au précédent. Nous étions opposés à ce projet de loi-là; nous le trouvions mauvais, et pour toutes sortes de raisons, ce qui a d'ailleurs été confirmé. Nous n'étions pas d'accord en ce qui concerne l'examen de l'arriéré et l'expérience nous a donné raison.

Lorsque les membres du comité nous ont demandé combien de temps cela allait prendre, nous leur avons répondu qu'il faudrait quatre ans, à supposer que l'on double le personnel. On a doublé le personnel et il a fallu exactement quatre ans pour que le travail soit à jour. Les dépenses que l'on prévoyait ont en fait quadruplé, je pense. Cela a coûté fort cher. Nous étions contre cette dépense. Ce que nous avions prédit est arrivé. Nous avions dit que de toute façon environ 95 p. 100 des intéressés pourraient rester et que par conséquent, il était aussi bien de faire une étude administrative qui coûterait le quart. Cela ne s'est pas fait, mais je crois que nous avons été très sérieux et très sincères. Nous étudions la question et nous savons exactement ce qui va se passer. Nous estimons que ce projet de loi-ci est nettement supérieur à l'autre.

**M. Reid:** Revenons un peu à la discussion que vous aviez avec M. Heap sur la question du système contradictoire. Je dois dire qu'au début, je ne savais pas très bien de quoi vous parliez, ni où vous vouliez en venir. D'après la conversation que vous venez d'avoir, j'ai compris notamment que vous alliez fournir plus de détails, ce qui est utile. C'est toujours utile. Si j'ai bien compris, vous avez dit aussi que si l'on applique la formule contradictoire, en parlant des



[Text]

point to paragraphs (e) and (f), the acceptance rate drops, and the chair said that tends to reflect very much obviously on the officials of the department doing their job. How else can those concerns be raised without it becoming adversarial?

**Mr. Prue:** It's very difficult for them to be raised. The refugee hearing officer is an employee of the board, of the panel. They are under instructions from the panel. The Federal Court has said repeatedly in case after case that the panel can ask questions for clarification, but not questions to draw contradictions. They cannot be overly aggressive, nor can the refugee hearing officer who works for them. They are just a branch. They are there to advise and to assist in the questioning by the members. If you go to any court in this country, there are two sides, and both sides want to bring out the evidence that is favourable to them. I shouldn't say that for the Crown, because the Crown has an obligation to be fair. Be that as it may, they still have to bring out the negative things as well as the positive.

Refugee hearing officers have that duty, but cannot do so, in our mind, with the same success. They cannot challenge non-credible statements. They cannot bring out things that don't make sense. They cannot pose in a strong way; they cannot pose dichotomies of evidence. What we are saying is that up to 1987 it was done in an adversarial way. To our mind, to our members' minds, even to refugee hearing officers' minds, it would be better if it were to be returned that way. We have been told that this bill originally was written to go back to adversarial, but has been watered down, and it is now a hybrid. We have been told that. I don't know if that is true.

The majority of the members of the Immigration and Refugee Board have confided to me and to members of the union that they would prefer going back to the adversarial way. They are not satisfied they are getting to the bottom of the majority of stories.

**Mr. Reid:** That is what I thought you said in the beginning, and that's why I was interested in the conversation. That puts a different light on it.

• 1710

**The Chairman:** At a future hearing we are going to hear from immigration consultants. Just in talking to a number of them, my anecdotal evidence is that they are going to be quite opposed to it.

**Mr. Prue:** I am not surprised.

**The Chairman:** Can you just share with us where they are coming from? Most of them are former members of your union, I suppose, and civil servants.

**Mr. Prue:** Immigration consulting has been around in Canada for about 25 years. Several initial immigration consultants who set up shop were law clerks who attempted to make a living—they could undercut the lawyers—in filling out forms primarily. It has developed over the years. It went through a stage in which most immigration consultants were people from an ethnic group who would in turn get their clients from their own ethnic group. They spoke the language

[Translation]

paragraphes e) et f), le taux d'acceptation diminue. Le président a dit que cela montrait bien que les fonctionnaires du ministère font leur travail. Comment peut-on arriver à soulever ces problèmes sans en venir à la procédure contradictoire?

**M. Prue:** Ils sont très difficiles à soulever. L'agent d'audience est un employé de la commission, du tribunal. Il reçoit des instructions de ce tribunal. La Cour fédérale a statué à maintes et maintes reprises que le tribunal peut poser des questions pour obtenir des précisions, mais pas dans le but d'obtenir des réponses contradictoires. Il ne peut pas se montrer trop agressif, ni l'agent d'audience qui travaille pour lui. Le tribunal est là pour conseiller nos membres et les aider à questionner les intéressés. Dans tous les tribunaux du pays, on constate qu'il y a deux camps et que tous les deux veulent faire ressortir les témoignages favorables à leur cause. Je ne devrais pas dire cela pour la Couronne, parce que celle-ci a l'obligation d'être juste. Quoiqu'il en soit, il faut faire ressortir les éléments négatifs aussi bien que les positifs.

Les agents d'audience ont le devoir de le faire, mais à notre avis, ils ne peuvent pas y arriver aussi bien. Ils ne peuvent pas contester des déclarations qui ne sont pas dignes de foi. Ils ne peuvent pas faire remarquer les déclarations qui n'ont aucun sens. Ils ne peuvent pas poser des questions de façon agressive ni essayer d'obtenir des réponses contradictoires. Ce que nous voulons dire, c'est que jusqu'en 1987, on employait la procédure contradictoire. Nos membres et même les agents d'audience, estiment qu'il serait préférable de revenir à ce système. On nous a dit que c'était l'objectif initial du projet de loi, mais nous avons maintenant une version édulcorée. Voilà ce qu'on nous a dit. Je ne sais pas si c'est vrai.

La plupart des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié m'ont confié, à moi et aux membres du syndicat, qu'ils préféreraient revenir à la formule contradictoire. Ils ne sont pas convaincus d'arriver à faire ressortir toute la vérité dans la plupart des cas.

**M. Reid:** C'est ce que je croyais que vous aviez dit au début et c'est pourquoi je m'intéressais à la conversation. Cela permet de voir les choses sous un jour différent.

**Le président:** Au cours d'une audience ultérieure, il y aura des consultants en immigration qui viendront témoigner. Bien que d'après les conversations que j'ai eues avec quelques-uns, j'ai l'impression qu'ils s'opposeront au projet de loi.

**M. Prue:** Cela ne me surprendrait pas.

**Le président:** Pouvez-vous m'expliquer d'où ils viennent? La plupart d'entre eux sont d'anciens membres de votre syndicat, je suppose, et d'anciens fonctionnaires.

**M. Prue:** La consultation en matière d'immigration existe depuis environ 25 ans au Canada. Au début, plusieurs personnes qui se sont établies comme consultants en immigration étaient des clerks de cabinets juridiques qui essayaient de gagner leur vie; ils pouvaient couper l'herbe sous le pied aux avocats en remplissant les formulaires les premiers. La profession a évolué au fil des ans. À une certaine époque, la plupart des consultants en immigration

[Texte]

and they also spoke English. They were usually better educated, they were able to fill out the forms, and they provided that service.

Recently a great many immigration officers quit the immigration service to go into consulting because there were huge amounts of money to be made. Quite literally, most of them who will be frank, or who will talk to us, reveal going from driving beat-up old Chevis to driving a Mercedes, from living in a bungalow to living in one of the palatial mansions of Mississauga or Halton Hills. There is a lot of money to be made. Most consultants charge between \$500 and \$1,000 for the initial hearing, at which everything is conceded and which lasts 15 minutes. I am not surprised they want to keep it going. I would be shocked if they did not. This is a goose that laid the golden egg. This is a terrific program for them.

**The Chairman:** They will be the big losers on the initial hearing.

**Mr. Prue:** Lawyers as well. Lawyers make between \$750 and \$1,000 for the same process.

**The Chairman:** Are there other changes to the bill that will be opposed for those types of reasons, rather than reasons—

**Mr. Prue:** I don't know what they are going to say, to be fair to them. My initial gut reaction is that they are going to lose a lot of money. Maybe they have some other thing they can tell you. The union also took a position that the first level was not necessary in the past. It was all right to have it, but it wasn't going to do a great deal. We assumed at that point it was going to weed out about 20%, but in fact it has weeded out less than 5% of the people. It really makes very little economic sense. We have to be very blunt. It is going to cost some of our members jobs, but we're taxpayers as well. It is not doing what it is supposed to do, so it is redundant, but for the people making a living off this, this is their bread and butter. This is where big money is made.

**The Chairman:** Thank you very much for your evidence here today.

Members, is there unanimous agreement to append the brief to our minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand:** Yesterday we had a short meeting in which we decided on other witnesses and other dates. Is that being proceeded with?

**The Chairman:** Yes, indeed. There will be a new schedule out next week.

**Mr. Allmand:** Good.

**The Chairman:** We now stand adjourned until August 10 at 7 p.m. in this room.

[Traduction]

étaient des ressortissants d'un groupe ethnique où ils allaient chercher leur clientèle. Ils parlaient leur langue ainsi que l'anglais. Ils étaient généralement plus instruits que les autres membres de leurs groupes et ils étaient capables de remplir les formules, et c'est pourquoi ils offraient leurs services.

Dernièrement, un très grand nombre d'agents d'immigration ont quitté leur emploi pour devenir consultants parce qu'il y a une fortune à faire dans ce domaine. La plupart des consultants qui sont francs ou qui veulent bien nous parler diront qu'ils avaient autrefois une vieille Chevrolet poussive et qu'ils ont maintenant une Mercedes, qu'ils vivaient dans un bungalow alors que maintenant ils vivent dans des manoirs luxueux de Mississauga ou d'Halton Hills. Il y a beaucoup d'argent à gagner dans ce secteur. La plupart des consultants font payer entre 500\$ et 1 000\$ pour la première consultation où l'on explique tout, et c'est bâclé en 15 minutes. Je ne suis pas surpris qu'ils ne veulent pas que cela change. C'est le contraire qui me surprendrait. C'est une véritable poule aux oeufs d'or. C'est un programme formidable pour eux.

**Le président:** Ce seront les grands perdants en ce qui concerne l'audience initiale.

**M. Prue:** Les avocats également. Les avocats touchent entre 750\$ et 1 000\$ pour faire le même travail.

**Le président:** Y a-t-il d'autres changements au projet de loi auxquels on s'opposera pour ce genre de raisons plutôt que pour d'autres motifs?

**M. Prue:** Je dois reconnaître que j'ignore ce qu'ils vont dire. Ma première impression, c'est qu'ils vont perdre beaucoup d'argent. Ils auront peut-être autre chose à vous dire. Le syndicat affirmait déjà autrefois que le premier palier n'était pas nécessaire. Il l'acceptait mais il pensait que cela ne servirait pas à grand-chose. À cette époque, nous estimions que cela permettrait d'écarter environ 20 p. 100 des requérants alors qu'en fait il en a écarté que 5 p. 100. Sur le plan financier, cela ne se justifie pas beaucoup. Nous n'irons pas par quatre chemins. Cela coûtera leur emploi à certains de nos membres, mais nous sommes des contribuables, nous aussi. Ce système ne donne pas les résultats escomptés, c'est donc qu'il est inutile, mais d'un autre côté, c'est le gagne-pain de certaines personnes. C'est un domaine où l'on fait fortune.

**Le président:** Merci beaucoup pour votre témoignage.

Messieurs, êtes-vous unanimement d'accord que le mémoire soit publié en annexe de nos procès-verbaux?

**Des voix:** D'accord.

**M. Allmand:** Hier, nous avons eu une brève réunion au cours de laquelle nous avons décidé quels seraient les autres témoins et nous avons fixé d'autres dates de réunion. Est-ce qu'on s'en occupe?

**Le président:** Oui. Le nouveau programme sortira la semaine prochaine.

**M. Allmand:** Bon.

**Le président:** La séance est levée. Reprise des délibérations le 10 août, à 19 heures, ici même.





## **APPENDIX "C-86/13**

**National Organization of Immigrant and Visible Minority  
Women of Canada**

**BRIEF TO THE**

**LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C- 86  
AN ACT TO AMMEND THE IMMIGRATION  
ACT**

**July 30, 1992**

**Ottawa, Ontario**



---

## Table of Contents

### Historical Perspective

#### Introduction

1. Lack of Consultation
2. Restriction on Geographical and Occupational Mobility of Immigrants
3. Live-In-Care Givers
4. Family Immigrants
5. Powers of Immigration Officers
6. Refugee Determination
7. Designated 'Safe' Countries
8. Immigration Refugee Board
9. Conclusion

## Historical Perspective:

The National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada was formed in 1986 in Winnipeg Manitoba. The special needs of immigrant and visible minority women and the difficulties they have encountered in adjusting to Canadian society have long been noted. In 1981 in response to the community advocacy, the federal government initiated the first Nation Conference on Immigrant Women, the goal was to identify key problems faced by immigrant women in their adjustment to Canadian society. At the conference several recommendations were formulated and A National Followup Committee was established to set up provincial networks and to prepare for a second conference.

Four years after the first conference, few of the recommendations were acted upon. With persistent community pressure, a national consultation was called by the Minister of Multiculturalism in 1985. This resulted in the formation of an Action Committee to continue dialogue with the Federal government on issues of language training, employment, health and social services, immigration policies and funding. One year later, a second Conference was held in Manitoba, delegates identified the need for a National Voice, and thus was born the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada.

Since its formation in November 1986, the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada (NOIVMWC) has continued to grow. Its main goal is to:

*to enable, encourage and empower immigrant and visible minority women to bring about equitable social, economic and political systems.*

In order to achieve its goal, the organization has engaged in several activities including advocacy for and on the behalf of immigrant and visible minority women and responding to government legislations which impact upon their lives. In relation to the latter NOIVMWC would like to join with other organizations in responding to Bill C 86 from a woman's perspective.



## Introduction:

Immigrants have played a significant role in building this fair country Canada. Conservative figures show that one in five Canadians alive today was born outside of this country. Since Confederation, immigration has played an important role in the growth of the Canadian economy. Over the years Immigration policy has changed to match the country's changing needs and political and economic conditions around the world.

Canada has benefitted socially and economically from immigration. The declining birth rate and the aging population are factors which indicate a need for a strong non-discriminatory immigration program.

The Honourable Bernard Valcourt recently announced the new amendments to the Immigration Act - Bill C-86. He stated "the changes to the act will ensure a fair, balanced and effective immigration system - a system attuned to the realities of the 1990's the amendments will ensure that the immigration program can adjust to the needs of Canadians today and contribute to Canada's social economic and humanitarian objectives in the future"

The National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada (NOIVMWC) acknowledges the need for changes to meet global and political stability. We appreciate and applaud the measures outlined to speed up family re-unification, (especially in those cases family members have been separated for a long time), to expedite the refugee processing and landing and the overall improvement of immigration services.

Although these positive aspects of the bill have been identified, there are other measures which if implemented will have a serious affect on the lives of the people to whom we have a humanitarian responsibility to protect.

We are concerned that the government of Canada has acted unilaterally, without engaging in consultation with the community as was done in determining the Governments' five year immigration plan. We are also concerned about the restrictive mobility rights of new immigrants, the Live-In-Caregivers Program, Family Immigrants, the Powers of Immigration Officers, Refugee Determination System, the Designated 'Safe' Country and Public Hearings. and the Immigration Refugee Board.

We will attempt to adress these issues in this brief from an immigrant and visible minority women's perspective.

## 1. LACK OF CONSULTATION

As Canadians we have been led to believe that our government would seek our views and perspectives on issues of national interest. The proposed amendments were introduced without consultation with non-governmental agencies/organizations and individuals who work directly with refugees. Given the seriousness of this bill and the impact it will have on large groups of people, it is imperative that the government delay the process and begin to organize broad-based meaningful consultaions on the Bill. The bill is too important to be rushed through without due process.

We believe that adequate time must be given review the proposed changes, and meaningful consultations must be conducted across the country with all concerned parties.

## 2. RESTRICTION ON GEOGRAPHIC AND OCCUPATIONAL MOBILITY OF IMMIGRANTS

The government's proposal to stipulate where new immigrants selected on the basis of the needed skill can settle, or the kinds of jobs they can hold for a temporary period of time after coming to Canada is a violation of their mobility rights.

The Charter of Rights and Freedoms, guarantees that pernament residents have the right to move to and take up residence in any province in Canada and pursue the gaining of a livelihood in any province. This proposal is a violation of the rights of a new immigrant to settle where she chooses. The requirement to settle in an area chosen by others will definitely increase her psychological, social and economic strain of settlement and integration into a new country. It does not appear there's any awareness of the lack of services, resources and support systems in most of these centres.



Violence against women is fast becoming an epidemic in our society. Quite recently, the government established the Canadian Panel on Violence to develop strategies towards eradicating violence from our society, yet through this policy will isolate women in cities and towns thus making them more vulnerable to violence.

While NOIVMWC acknowledges the need for each province to get a fair share of immigrants to their regions, extracting promises to live in designated areas facing occupational shortages is tantamount to 'bribery, and perpetuates slavery and indentured servitude'.

The government must respect the mobility rights of permanent residents. The onus is on the Federal Government to provide the necessary resources to the regions of Canada, thus allowing them to create an environment which would attract the much needed occupational skills.,

### **3. LIVE-IN CAREGIVERS PROGRAM**

The Federal Domestic Movement Program, now re-named Live-In-Caregivers Program fails to address the exploitation and abuse faced by numerous immigrant and visible minority women. NOIVMWC and other support and women's groups had asked for the removal of the mandatory live-in requirement. Instead of improving the life and work situation of these workers, the new requirements will raise more barriers for especially women of colour escaping the 'pangs' of poverty which entraps them in their countries.

The Standing Committee on Labour, Employment and Immigration has just released its report, in which it has echoed some of the concerns which were raised by several groups. We call on the government to implement the recommendations in the report immediately.

### **4. FAMILY IMMIGRANTS**

As stated earlier, we welcome the government's proposed amendments to speed up family reunification, however the lack of recognition of grandparents as part of the family is cause for concern.

The government has often emphasized family reunification as the cornerstone of immigration policy, yet statistic shows that there has been a steady decline in the family class category.

We call on the government to live up to its commitment to ensure that families will no longer be separated in the future'.

## 5. POWERS OF IMMIGRATION OFFICERS

The elimination of the 'first level credible basis' was a step in the right direction and prove to be cost and time -effecient. However, the proposed bill to endow Senior Immigration Officers with special powers to decide 'straightforward ' issues of admission, such as persons arriving without proper documentation, unauthorized extension of stay in the country could be dangerous.

We are concerned about the wide powers that will be given to these officers in rejecting genuine refugee claimants at the ports of entry. Like policemen, immigration officers are not independent decision makers; they are enforcement officers - they approach their jobs with a certain mind-set. This amendment will give them the power to arbitrarily accept or refuse whom they wish. It puts them in the position of investigator and adjudicator. Granting Senior Immigration Officers these 'special' powers in our view, is a violation of the claimants' human rights and goes against the spirit and the letter of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

These proposed changes do not take into consideration the realities of women fleeing from persecution in their countries( persecution from law enforcement officers and repressive governments). They do not take into consideration the culture shock, and the fear a woman may have of authoratative figures, her inability to speak either of the two official languages and her ignorance of Canadian Immigration Laws.

## 6. REFUGEE DETERMINATION

Millions of people around the world are fleeing persecution and economic deprivation at the hands of dictatorial governments. Many of these people are forced to leave with minimal or no preparation for their journey., and very often without any idea of their final destination.

Conservative estimates suggest that there are over 70 million refugees in the world. In Iran there are approximately 3 million refugees and millions more in Africa . In 1991 30,000 refugees came to this country, of that



figure , unconfirmed sources state that 33% were women. Statistics have also revealed that 96 per cent of claimants have proven they have a 'credible basis' for refugee claim.

The governments' proposed changes places a more onerous burden of proof on a claimant who may have destroyed her identification documents for fear of revealing information which could have serious implications for those she left behind in a refugee camp or who may have been wrongly advised by others she trusted.

This measure fails to recognize the reality of genuine refugees fleeing from persecution, and that they are not in a position to seek or request valid documents from their respective governments. It does nothing to make it easier for women to reveal this information the supportive and understanding atmosphere they need. While we do not condone the use of false documentation, we strongly believe that the sanctions against people, especially women, who are forced to use illegal means in order to flee for their lives, is punitive and in all likelihood violates their human rights.

Given the refugee claimant's restricted access to counsel under this new bill, we are extremely concerned at the amendment to allow the Minister of Employment and Immigration to play a more active role in the refugee determination hearing. This will be very intimidating for a woman who has a fear of authoritative figures.

NOIVMWC is also deeply concerned of the government's claim that this measure will reduce the number of cases of 'welfare fraud'. Of the 30,000 claims for refugee status made in 1991, sources have revealed that only 43 cases were found to be of a fraudulent nature. Why punish ALL refugee claimants because of a few?

## **7. DESIGNATED 'SAFE' COUNTRY**

Reports have indicated the intention of the government to complete 'country of first asylum' agreements with some European countries and the United States. Approximately 33 per cent of refugee claimants to Canada come via the US and another 10 per cent come from Europe. Designating the United States as a safe country could be devastating for genuine refugee claimants.

History has shown us that the United States has no intention of upholding its international obligations with respect to refugees. The plight of Salvadoreans and Guatemalan refugee claimants during the 1980's and most recently the interdiction of Haitian boat people in international waters are two examples which reinforces this fact.

Designating the US and other European countries as 'safe third countries' will shut Canada's doors to many genuine refugees, many of whom are women who have lost their partners in the civil wars in their countries of origin.

NOIVMWC is seriously concerned about this proposed change and calls on the government to assess the effectiveness of 'other countries refugee determination system before designating them as 'safe' countries and to delay negotiations with the US and any other country or countries until they meet Canadian and international standards of fairness, natural justice and due process.

## **8. IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD**

Several concerns have been raised about the quality of the members of the Immigration and Refugee Board given the patronage type of system used in appointing members to the Board. Quite recently, the general public have been made aware of the racism and lack of sensitivity of some board members to the cultures of the refugee claimants which appear before them.

Given the above, and the government's proposal to require unanimity between board members to determine the claimant is a bona fide refugee, this raises some questions in our minds as to the effectiveness of such a system, and the ability of the board members to be objective and impartial in their decisions.

## **9. Conclusion:**

We are very much disappointed that this bill does not address the needs of women. We call for the definition of refugee in the Immigration Act to be amended to include 'sex' as one of the grounds of persecution, on the basis of which a person may be recognized as a refugee. We also call on the government to put into place protection against violence at the hands of



sponsors, including automatic landing if sponsorship breaks down due to abuse.

We are deeply disturbed by the message Minister Valcourt is sending where genuine refugee claimants are concerned. The signals are clear, and the message reads, 'CANADA DOES NOT NEED YOU, YOU ARE NOT WELCOMED'.

Mr. Valcourt defines Canadians as 'a compassionate and tolerant people'. He states that Canada has the most 'generous and open immigration and refugee programs in the world' and that we have a 'humanitarian responsibility to protect refugees'. The proposed changes are neither, humanitarian, generous or compassionate, nor do they reflect Canada's responsibility to protect genuine refugee claimants, many of whom are women.

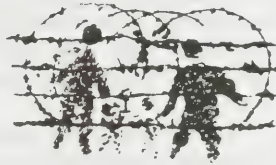
The proposed legislation is inappropriate. We are dismayed that this government has chosen to introduce legislation when they have withdrawn the Court Challenges Program, the only significant means of funding Charter Challenges available to disadvantaged groups such as immigrant and refugee women.

It is imperative that the government engage in meaningful debate and consultation on this legislation, before any changes are made. Immigrants and refugees to this country are honest, hard working and law abiding. If the the government of Canada is truly committed to human rights and creating a determination system that is effective and protective of the rights of human beings including genuine refugees, it should not try to rush through this Bill.

The National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada call upon the Federal government to delay the passing of this Bill until it has consulted with the people!

## APPENDIX "C-86/14"

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS



CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES

BRIEF OF THE CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES TO THE LEGISLATIVE  
COMMITTEE ON BILL C-86

JULY 30, 1992

Sir Humphrey Appleby: "Minister, Government isn't about morality."

Hon. James Hacker: "Really. Then what is it about?"

Sir Humphrey Appleby: "It's about stability. Keeping things going, preventing anarchy, stopping society falling to bits. Still being here tomorrow."

Hon. James Hacker: "But what for?"

("Yes Minister" by Jonathan Lynn and Anthony Jay, B.B.C., 1984, page 454)

Introduction

Bill C-86, An Act to Amend the Immigration Act, comes with explanatory material titled "Managing Immigration". Many, if not most of the provisions in the Bill deal with or impact on refugee claimants. Yet refugee protection is about neither immigration nor management.

Immigrants are people who plan to come to Canada to settle permanently. Refugees are people who are forced to flee a situation of danger, often on a moment's notice, without any prior planning whatsoever.

Management suggests that Canada is choosing its immigrants in a planned way. Yet refugees in fact, in law, and by the terms of Canada's international obligations, are self-selected. They become refugees because they have fled, not because Canada wants to have them.

Managing immigration in a refugee protection context means artificially denying protection to real refugees. The refugee-related provisions in the bill, by and large, have the effect of preventing real refugees from coming to Canada, or of evicting them from Canada, once they arrive.



The Department of Immigration acts as an adversary of refugee claimants in the current refugee determination process. At credible basis, when a refugee claim is contested, it is the Department that contests the claim, arguing that the person does not have a credible basis. The decision is made by an independent tribunal, independent from the Department.

The Department currently acts as an adversary of refugees. Yet Bill C-86 is a product of the Department. It makes no more sense for the Department to design a refugee determination procedure than for the Department to decide individual refugee claims.

Refugee determination procedure should not be part of the Immigration Act. Canada needs a separate Refugee Act. It should be designed as part of a consultative process that goes beyond the Department of Immigration, and that considers both the inland and the overseas refugee determination systems. All the provisions in C-86 that deal with refugees should be deleted. Parliament should not legislate further on refugees until there is a separate refugee bill designed after the proper consultative process.

One concern that the Canadian Council for Refugees has with Bill C-86 is the total absence of consultation before it was introduced. The Department was tight-lipped and evasive about what would be in the Bill before it was tabled. However, more consultation, with the Department alone proposing what would be in the Bill, would be unsatisfactory. Refugee protection has to cease to be the exclusive domain of the Department of Immigration.

Refugee recognition can have immigration consequences. We would not suggest that the Immigration Department be excluded from the design of a refugee determination system. However to look at refugee recognition from the perspective of immigration management alone leads to inevitable and predictable distortions. The government needs more than a new bill and a new consultative process. It needs a different source of initiative and advice, different from the Immigration Department, if it is ever going to get legislation that makes sense in terms of refugee protection.

Having said that, we wish to point out how these problems of perspective manifest themselves in Bill C-86. Our approach is one of neither immigration nor management, but rather an approach based on the principles of refugee protection. Each of the principles stated here has a history and a justification. In order to make the submission of reasonable length, the principles are simply stated, rather than argued.

#### Access

Access to the refugee determination system should be decided by the authority competent to determine refugee status. Bill C-86 violates this principle because eligibility is determined by a senior immigration officer, not by the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. We recommend that eligibility be determined by the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board and not by a senior immigration officer.

### Refugee return

No refugee should be returned to a country where the person has a well-founded fear of persecution. This principle is recognized in the current law. Bill C-86 would repeal that protection in three different ways.

The present Act denies eligibility to someone recognized as a refugee by another country. As an exception, a person who has a credible basis for a well-founded fear of persecution in the country that has granted the person refugee status is eligible.

The proposed legislation removes that exception. The Act has and the Bill retains the prohibition against removing such a person to a country where his/her life or freedom would be threatened. The trouble with relying on that prohibition only is that, firstly, it is a higher test than the refugee definition test of a well-founded fear of persecution. Secondly, the determination whether a person's life or freedom would be threatened is not made by the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board, an independent specialised tribunal, after a fair hearing, but by government officials, without any hearing. The Act, in this respect, should be left as it is.

The same problem arises in another way with a person of whom there are reasonable grounds to believe that he/she has committed a criminal offence, or with a person of whom there are reasonable grounds to believe that he/she was a member of an organization that committed an offence. Such a person is eligible to make a claim. However, if the person is recognized as a refugee, he/she cannot be given permanent residence status and may be removed from Canada. The Bill states that the person cannot be removed to a country where the person's life or freedom would be threatened. But here as well the decision is in the hands of government officials, not the Refugee Division, and the test is a higher test. It may be possible to conclude that a person has a well-founded fear of persecution, but not possible to conclude that the person's life or freedom would be threatened.

Reasonable grounds to believe that a person has committed a criminal offence may mean no more than that there is an outstanding charge. Yet it is not unusual for repressive regimes to charge those they would persecute simply as a technique of repression. To disqualify people from landing and present them with the risk of forced return based on these charges is alarming.

There may be large numbers of refugees in the category of persons who there are reasonable grounds to believe are members of an organization that has committed an offence. Many refugees are associated with organizations that have used violence in pursuit of political ends, even though the refugees themselves have used



none. All members of the African National Congress, for instance, would be covered by this prohibition.

Convention refugees should be eligible to make a claim if they fear persecution in the country where they were granted refugees status. Refugees who have not been convicted of an offence, but of whom it could be said only that there are reasonable grounds to believe that they have committed an offence or are members of organizations which have committed an offence should be eligible for landing.

### Safe Third Country

Refugees should be allowed to choose the country in which they seek asylum. If asylum-seekers are to be sent to another country, they should only be sent to a country that has a refugee determination procedure which meets international standards for fairness, natural justice and due process; that treats refugee claimants in conformity with international standards; that interprets the refugee definition consistently with international standards; and that is a signatory to the Refugee Convention.

The present Immigration Act has a safe third country provision that should not be there. A person is ineligible to make a claim if the person comes from a country other than his/her own that has been designated as safe, not determined for the individual concerned to be safe. Ideally there should be no safe third country rule at all, in order to defer to the wishes of the claimants about where to seek refuge. If there is to be such a rule, it should be based on individual determination of safety, not country designation.

According to the Bill, in designating a country as safe the cabinet is required to take into account a number of factors. The last factor is whether there exists an international responsibility sharing agreement. The Bill states that this last factor is not a requirement for the country to be prescribed. The implication is that all the other factors are requirements for the country to be prescribed. The Bill should state that explicitly. The requirement should be not merely that the Governor in Council take the factor into account. The standard implied in the factor should be stated and a requirement imposed that it be met.

So, for instance, the law should not merely state that the Governor in Council must take into account the human rights situation in a country when deciding whether or not to designate it. The law should rather state that the country must fully and completely respect human rights in every aspect before the country could be designated.

### Criminal Exclusion

The Refugee Convention contains a clause excluding from the refugee definition anyone who has committed a serious non-political crime.

In applying this exclusion clause a balance must be struck between the nature of the offence presumed to have been committed and danger of persecution feared.

The current law prevents this balance from being struck. A criminal conviction goes to eligibility as well as to exclusion. A person found ineligible can never benefit from this balancing. Again this is a defect that should be remedied on the occasion of Bill C-86. A criminal conviction should be a basis for exclusion only and not a basis for ineligibility.

The proposed legislation would also deny eligibility to senior members of a government engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations, war crimes or crimes against humanity. There is an exception for those who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest.

"Senior members" is a defined term. It includes members of the judiciary. Yet it is not unusual in even the most repressive regimes for at least some members of the judiciary to stand out against the repression. In theory the Minister could make a determination that admission of such a person would not be detrimental to the national interest.

However, that power is too broad, in the sense that it would allow admission even of those who were accomplices in systematic human rights violation. As well, the decision to protect is taken away from the specialized tribunal where it belongs, the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board, and put in the hands of a non-specialized official. There needs, instead, to be a specific exculpatory clause which the Refugee Division could apply.

#### Right to Counsel

All asylum-seekers should benefit from the right to legal counsel at all steps of the procedure. Right now this principle is violated for initial interviews at ports of entry. Refugee claimants at ports of entry for the initial interview are denied the right to counsel and the right to notice of the right to counsel. The matter is before the Supreme Court of Canada on a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Parliament should take advantage of the fact that Bill C-86 is before it to remedy this defect and obviate the need for the court challenge.

The problem of denial of the right to counsel is augmented by giving the eligibility decision to senior immigration officers. The danger that is looming, one from which Canada so far has been virtually free, is turnarounds, real refugees turned around on arrival without access to anyone except immigration officials. While the system envisaged in Bill C-86 does not mandate such



turnarounds, once all checks to official abuse disappear, such turnarounds are bound to happen. That is certainly the experience in other countries, where immigration officials are given exclusive power to determine access to the refugee system and the claimant has no right to counsel. A right of access to counsel and the right to be notified of this right is an important check to prevent potential abuse.

#### An Oral Hearing

Asylum claims should be examined at first instance through a personal appearance by every asylum-seeker before the decision-maker. Again here there is problem with eligibility decisions by senior immigration officers. Bill C-86 does not prohibit a senior immigration officer from conducting an oral hearing before deciding on eligibility. But the law does not require it either.

There are too many other problems with giving senior immigration officers the power to make eligibility decisions to suggest that requiring an oral hearing is in itself a solution. However, the fact that the requirement is not there is one more indicator of the magnitude of the problem created by this particular proposal.

#### Independence

The body responsible for deciding on claims for asylum should be independent from government. This principle is accepted in the current legislation. It is not respected in Bill C-86.

Senior immigrations officers, who are part of government, would make eligibility determinations. We have already recommended that these decisions be made by the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. The need to maintain independence is another reason in support of this recommendation.

#### Specialization

The body responsible for determining claims must be a specialized authority whose sole and exclusive responsibility is examining and making decisions on claims. This principle is not respected in the current law, because adjudicators participate in credible basis and eligibility decisions, but they do not specialize in refugee work. Bill C-86 removes the problem for credible basis by putting every credible basis decision to a full hearing of the Refugee Division. The Bill however aggravates the problem by giving the power to make eligibility decisions to senior immigration officers who, if anything, would be less specialized in these matters than adjudicators.

### Benefit of the Doubt

Refugee claimants should be given the benefit of the doubt. Right now the Act places the burden of proof on refugee claimants both for eligibility and credible basis. The burden of proof includes the burden of persuasion, which means that when there is doubt it must be resolved against the claimant.

Bill C-86 removes the problem for credible basis by abolishing the credible basis stage. But it maintains the problem for eligibility. The provision imposing the burden of proof on the refugee claimant for eligibility should be removed.

The Refugee Division maintains it is respecting the principle of giving refugee claimants the benefit of the doubt. What it is referring to when it makes this assertion is that a claim will be accepted if only one panel member decides in favour of the claimant.

Bill C-86 would deny the benefit of the doubt to some refugee claimants, by requiring both members of the Refugee Division to make a favourable determination in three situations - where there are reasonable grounds to believe that the person has destroyed or disposed of identity documents; where the person has returned to the country of feared persecution; and where the person comes from a country designated as safe.

Rules of scepticism are inappropriate in refugee claims. Rules such as these undercut the individualized nature of the claim. None of these rules should be there.

The safe country rule suffers from the same problem as the safe third country rule. According to the Bill, a safe country is not a country determined in a individual case to be safe. It is a country simply designated as safe. What is more, unlike the safe third country rule, there are no statutory criteria even set out as factors to be taken into account to assist in determining whether a country is safe.

The rule about documents is particularly pernicious because it takes a fact that would normally corroborate a claim and turns it into a reason for denying a claim. Real refugees, simply to avoid being returned to the country of danger fled, will destroy or dispose of identity documents. This provision, in microcosm, shows the clash between immigration management concerns and refugee protection concerns.

### A non-adversarial hearing

It is necessary for the examiner in a refugee claim to gain the confidence of the applicant in order to assist the applicant in putting forward his/her case, and in fully explaining his/her



opinions and feelings. An adversarial hearing where the applicant is subject to cross-examination, because it does not create the necessary climate of confidence, should be avoided.

The present Act respects this principle at the level of the full hearing, but not at the credible basis hearing. At the credible basis hearing a case presenting officer on behalf of the Minister can call witnesses, cross examine the claimant and make representations.

Bill C-86 resolves the problem at the credible basis hearing by abolishing the hearing, but makes the full hearing adversarial, where it was not previously.

Now the Minister has the power to intervene fully only on issues of exclusion and cessation. As well the Minister has a power to present evidence, in every case.

The Bill would expand ministerial powers and allow the Minister, if the Board considers it appropriate to do so, to question the claimant and other witnesses and to make representations. There is a danger that case presenting officers idled by the abolition of the credible basis hearing stage will start appearing at full hearings and engage in the same adversarial techniques that tainted credible basis hearings. The powers of the Minister at full hearings should remain what they are now.

The allocation of responsibility for eligibility determinations to senior immigration officers creates a problem here as well. With this shift it is not merely the adversary that participates. It is the adversary that decides. Any climate of confidence that may exist now in eligibility determination procedures is bound to dissipate with a change such as this.

### Reasons

The criteria and reasons on which a negative decision is based should be stated in detail. Right now the law requires reasons for eligibility, credible basis and at the full hearing, for negative decisions. At the full hearing, reasons for a negative decision must be in writing.

Bill C-86 would remove this requirement for eligibility. A senior immigration officer who denies eligibility must give the basis for the decision, but not the reasons. Presumably the basis need be nothing more than the citation of the relevant statutory provision under which the person was denied eligibility. The requirement to give reasons should be reinstated.

### Reopening

The authority responsible for determining refugee claims should have the power to change a negative decision based on a change of circumstances, new evidence not previously available, or for any reason that appears just in the circumstances. The present Act prevents reopening for any reason once a negative decision is made. A positive decision can, on the other hand, be reopened on the initiative of the Minister, based on change of circumstances.

It is one of the anomalies of the present Act that the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board can reopen but the Refugee Division cannot. The Appeal Division can reopen, in the exercise of its compassionate and humanitarian jurisdiction, to consider any evidence that might lead to a changed result. Yet Refugee Division cases are humanitarian cases which are as compelling as and often more compelling than those the Appeal Division hears.

Bill C-86 continues this problem. Parliament should use the opportunity presented by Bill C-86 to correct this defect.

### Appeal

All asylum-seekers should have a right to appeal against a negative decision to an independent and impartial body. The present Act allows for judicial review or appeal on technical legal grounds, but no appeal on the merits of a case whether someone is a refugee.

The abolition of credible basis with Bill C-86 makes arguments in favour of the institution of an appeal even more persuasive. The resources and the time saved by abolition of the credible basis stage could be allocated to an appeal. The net result would be no additional cost and a process that takes no longer than the present one. The abolition of the credible basis stage represents an opportunity for institution of an appeal that should not be lost.

### Court Access

Refugee claimants should have the same access to the courts as nationals of the country in which they seek refuge. This principle is denied in the current law because refugee claimants must seek leave of the Federal Court in order to apply for judicial review. Canadian nationals need not apply for leave to apply for judicial review of a decision affecting them in matters outside the scope of the Immigration Act. Canadian nationals can seek judicial review as of right.

The leave process is discretionary. It is by way of written representations. There is typically no oral hearing. When leave is denied, in the normal case no reasons are given. This leave requirement should be removed.



Bill C-86, rather than removing the inequalities of court access from which refugee claimants suffer, augments them. The Bill proposes that where leave is granted and a case is heard by the Federal Court Trial Division, it can only be appealed if the Trial Division judge certifies that a serious question of general importance is involved and has stated the question. Canadian nationals appealing Trial Division judgments under other laws than the Immigration Act are not subject to that rule. This provision should be removed from the Bill.

The deemed notifications provisions are also new, harsh and unique to the Immigration Act. The Act and the Bill both say that a person must apply for leave from a negative decision to the Federal Court within fifteen days after the day the applicant is notified of the decision. The Bill adds however that a person is deemed to be notified of a decision within seven days after it was sent.

A notification may be sent to the wrong address, through no fault of the claimant, or be sent to the right address at a time when the claimant is visiting elsewhere in the country, and the time for applying for leave will lapse, without the claimant in fact ever being aware of the decision. A claimant may apply for an extension of time once the time limit has lapsed. However, an innocent unaware claimant should not be put to that burden. This provision should also be removed from the Bill.

#### Suspension of Removal

Any application to appeal or review a negative refugee determination should have a suspensive effect. The claimant should not be removed until the appeal or review is finally decided.

The present law accepts this principle for those denied at a full hearing, but rejects it for those denied at the stage of eligibility or credible basis. The courts have dealt with this gap in the law by holding that they would be prepared to order a stay of execution of a removal order, despite the statute, whenever there is a serious issue raised, irreparable harm to the claimant from removal, and the balance of convenience favours the claimant.

Bill C-86 continues the problem. In one respect the problem is lessened. In other respects the problem is made worse. The law now grants a stay of three days to those denied at eligibility or credible basis. The Bill increases that to seven days. A person removable to the U.S. does not now benefit from the three day stay. And the person will not, with the Bill, benefit from the seven day stay. A person removable to a designated safe third country now benefits from the three day stay under the Act. But this person will not benefit from the seven day stay under the Bill.

None of these provisions should be there, particularly in light of the fact that the courts are allowing stays on a different basis

than that set out in the law. Whether a person is found eligible or not, to have a credible basis or not, to have come from the US or not, to have come from a designated safe third country or not, an application for leave to apply for judicial review should have a suspensive effect.

The Bill contains a worrisome exception to the seven day rule which is not now in the law for the three day rule. The exception is that, if the person agrees, the removal order may be executed before the expiration of the seven day period.

In the United States there has been a long, systematic and dishonourable history of coerced signing of voluntary departure forms, coerced by the US Immigration and Naturalization Service, and the US courts have so found. The exception in the Bill allows for the introduction of that sort of abuse in Canada. It makes the fear of systematic turnarounds at ports of entry more acute. Particularly in view of all the other powers given to immigration officials in the Bill, this exception should not be there.

#### Confidentiality

A refugee claim should be confidential. The identity of the claimant and even the fact that he/she is making a claim should be protected.

The Bill proposes a break with this principle. The Bill gives the government power to enter into agreements with other countries for sharing information concerning persons who travel between countries that are parties to such agreements. This power should be restricted so that no information about a refugee claim or the fact that a claim has been or may be made would under any circumstances be divulged to another country.

#### Non-discrimination

Refugee claimants should not be subject to discriminatory treatment simply because they have claimed refugee status. They should not be subject to unreasonable search in any manner and certainly not in a discriminatory manner. They should not be subject to unreasonable intrusions into their privacy in any manner and certainly not in a discriminatory manner.

The Bill proposes to give the government power to require refugee claimants to comply with regulations providing for their identification. The government has stated that it intends to use that power to allow fingerprinting and photographing of refugee claimants in order to detect welfare fraud and prevent multiple refugee claims.

This proposal discriminates against refugees; it violates the principle forbidding unreasonable search; and it violates the right



to privacy. There is no more justification for fingerprinting and photographing refugee claimants on the basis of welfare fraud or multiple claims than it is justifiable to fingerprint either sex or any race or ethnic group on the basis of feared welfare fraud.

Fingerprinting and photographing should be done only on a case by case basis, where there is reasonable and probable cause to suspect, in an individual case, welfare fraud or multiple claims. The Bill should limit the power to enact regulations providing for identification in that manner.

#### Aiding Refugees

Canadian law should encourage Canadians to assist refugees in seeking protection. Under no circumstances should it penalize anyone for assisting refugees in seeking protection.

There are two different concerns here. One deals with the sponsorship of refugees overseas by groups of Canadians. The Bill gives the cabinet power to prescribe whether the number of refugees who may be issued a visa or admitted to Canada in any year shall be subject to numerical limitation. It further gives the cabinet power to authorize immigration officers not to assess applications for visas for admission by refugees where the Minister considers it necessary for the purposes of the immigration plan in force. The explanatory material accompanying the Bill sets out an intent to use these powers to set sponsored refugee admission at a fixed limit each year.

We believe that there should be no fixed limit on the willingness of Canadians to be generous. As long as there are Canadians who meet the financial criteria and are willing to sponsor refugees, the Government should allow these sponsorships, no matter what the number. The power to limit processing and admission of those sponsored should not be in the Bill.

On the other hand, we believe that the Bill could usefully establish basic principles for the overseas refugee determination system which would recognize sponsorship as a means of protecting refugees. The opportunity should be taken to ensure that the system respects principles of fundamental justice, notably by establishing a right of appeal.

The second concern has to do with the extensive provisions in the Bill imposing penalties on those who assist undocumented persons in coming to Canada. Indeed this is a subject that appears to take more space in the Bill than any other.

One facet of the problem is carrier sanctions. Carrier sanctions are a venerable and shameful part of Canadian immigration law. They date back to the original Act of 1978. They become however

harsher with each amendment. With the Bill, the sanctions become draconian.

Carrier sanctions have already been held unconstitutional in the Federal Republic of Germany, by its court of administrative appeals, as infringing the right to seek asylum. There is no doubt that sanctions have that effect. Sanctions turn airline officials into immigration police. The result is unfair to the airlines and disastrous for refugees seeking protection. The carrier sanctions provision in the Bill and the Act should be dropped.

As well there is a general penalty clause in the Act and the Bill penalizing anyone who aids an undocumented person to come to Canada. The Bill increases the maximum fine from ten thousand dollars to one hundred thousand dollars. As well it removes the requirement that the offence be committed knowingly. In other words a person who helps even inadvertently an undocumented refugee to come to Canada is subject to a fine of one hundred thousand dollars and a jail term of five years.

A person who comes into Canada by use of a false or improperly obtained document is guilty of an offence. A person who has made a refugee claim may not be charged with this offence. Nor may any person who is recognized as a refugee. That is in the Act and the Bill.

In the result, the law penalizes both carriers and others for helping a refugee do something for which the refugee cannot be prosecuted. The offence of aiding is legislated in a vacuum, independent from the act that it aids.

This part of the Bill is a dramatic demonstration of the opposition of the government to the entry of refugees to Canada. These provisions are unworthy of any state that claims to offer protection to refugees.

At the very least there should be for carriers and others the same exception there is for refugees. No carrier should be penalized and no person should be charged with aiding an undocumented person to come to Canada while a refugee claim is pending for that undocumented person, or where the refugee claim is recognized.

This proposal is not, however, put forward as an ideal solution because it may lead airlines and other carriers into their own refugee determinations in order to avoid sanctions. Ideally the prohibitions and the sanctions should not be there at all.

#### Family Reunification

Refugees in Canada should be reunited with their families abroad as soon as is reasonably practicable. In this area, Bill C-86 proposes an improvement. According to the Bill, a refugee in



Canada can include his/her family abroad in the landing application. The family abroad and the refugee in Canada will be processed simultaneously. Now the processing of family abroad can begin only after the processing of the refugee in Canada has been completed and the refugee, as a landed immigrant, sponsors the family abroad.

What Bill C-86 proposes is not however ideal. Family abroad should be allowed entry as soon as the claimant is recognized as a refugee. Like the refugee himself or herself, the family should be processed while in Canada. The family should be allowed entry for the processing period, rather than have to wait outside, separated from the refugee in Canada during processing.

### Conclusion

This submission highlights several of our concerns. It does not state them all. The Bill is 113 pages. It has 128 sections. There are other concerns which, given more time before this committee and more time to consult amongst our members, we could present. We invite you not to conclude that we have no problem with provisions on which we have not commented.

Sometimes principles are impractical. Sometimes management is unprincipled. Ideally Canada should have a refugee protection system that is both principled and practical. However a system that is designed with only practicality in mind is bound to fail to meet standards of principle, if only by inadvertence. Bill C-86 is so thoroughly permeated by management concerns that a perspective of principle is virtually lost.

The protection of refugees should not be confused with the management of immigration. Given the determined immigration management fixation the government brings to refugee protection, who will manage the managers? Surely it must be Parliament. Parliament must not abdicate its responsibility and approve the legislation in its present form simply because the government has asked it to do so. We urge parliamentarians either to excise all the refugee-related provisions in the Bill and postpone their consideration to another day, in another context, or to amend the Bill in the ways we suggest.

APPENDIX "C-86/15"

REFUGEE LAWYERS ASSOCIATION

---

179 John Street, Suite 502, Toronto, Ontario M5T 1X4

(416) 351-8600

FAX: (416) 351-8331

STATEMENT TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON

BILL C-86

AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT AND  
OTHER ACTS IN CONSEQUENCE THEREOF

30 JULY 1992

An Association for Education and Advocacy in the  
Area of Refugee Law



## *I. Introduction*

Although we are pleased to be here to address the Committee we regret that, due to time constraints, we will not be able to assist you as much as we would like. The speed with which the Bill passed second reading and has now come before the Committee, combined with the interruptions of the summer season, have frustrated our ability to consult with many members of our association, to conduct research which we feel is relevant to the issues contained in the Bill, and to complete our rather extensive brief. We must confess, we see little purpose being served by this haste, and regret that Parliament will not benefit from more extensive reflection than can be had in such a short period of time.

We have numerous concerns -- in principle, application and technical. Our concerns are extensive, and our draft "brief" is now some 60 pages in length. Many of these concerns are technical in nature, and we hope that you will find the brief to be of assistance when you start to do your clause by clause review in September. Our full brief will be delivered to you in the next few weeks.

A careful review of the Bill is further frustrated by the fact that it is not accompanied by any regulations, although extensive regulation making authority is granted by the Bill. It remains to be seen how this Minister, let alone subsequent Minister's, would implement these provisions.

Given the limited time that we have available to us today we have decided to set out only a limited number of our concerns with the Bill. First, most of these concerns have to do with the denial of access to genuine refugees. Secondly, the Bill shows a considerable lack of confidence in the Refugee Division of the I.R.B. And thirdly, the Bill confers considerable discretionary power upon both the Minister and the Minister's officers.

## *II. Access provisions*

The primary concern of the Refugee Lawyers Association is the manner in which the provisions of Bill C-86 arbitrarily deny genuine refugees access to the refugee determination process, to due process, and punish genuine refugees for actions perfectly consistent with genuine refugee behaviour. The Bill is replete with these provisions, a number of which we will mention in the following comments.

The rationale for these provisions appears to be based in the factually erroneous and misguided perception that Canada has a too liberal refugee determination policy which attracts more than Canada's share of refugee claimants.

In fact Canada receives fewer refugee claimants per capita than other countries in the western world, and much fewer than many developing countries such as Iran and Kenya -- which are hardly models of respect for human rights. On average, Western nations receive 1 refugee claimant per 850 residents. Canada receives significantly less than average, at one refugee claimant per 1,000 residents. Germany, by comparison, receives 1 claimant for each 250 residents.

Bill C-86 reflects a subordination of Canada's humanitarian tradition and the very real protection needs of the persecuted, to immigration enforcement objectives. The result is confusion and contradiction in Canada's refugee policy.

The Refugee Lawyers Association endorses the call by the Canadian Council for Refugees and the Law Reform Commission of Canada for a refugee determination law and system separated from immigration policy. Like these organizations we believe that both concerns can be adequately addressed through distinct mechanisms.

**The Refugee Lawyers Association recommends a refugee policy separate from, and not subordinated to, immigration enforcement policy.**

### **1. Identity and travel documents**

There are a number of restrictions which will affect genuine refugees by arbitrarily restricting or denying access to those who do not have identity documents.

These provisions are insidious. Most genuine refugees do not have travel documents. It is absurd to expect refugees to approach the very government which they fear and ask that government to issue travel documents. Moreover, some governments deliberately remove all identity documents from a person as part of the persecution to which they are subjecting the person. For example, Iraq has expelled tens of thousands if not hundreds of thousands of its own citizens into Iran with only the clothes on their backs, after deliberately taking their identity documents. Others, such as Somalia, have no effective government to issue such documents.

Ironically, the Refugee Division often refuses claims because the claimant was able to obtain such documents from his or her government, thus exhibiting the claimant's lack of fear of his or her government and a lack of interest by that government in the claimant.



Even if refugees were able to obtain such documents, Canadian immigration law and practice means that no refugee claimant would be issued a visa. [*Current Act, section 9; Regulations 13(2) and 14(3)*] Immigration provisions set out that without both a visa and a travel document travellers cannot board an aircraft. [*Clause 77, p.75, replacing section 89.1*] Genuine refugees are therefore forced to utilize false travel documents in order to escape situations of risk.

It is clearly inappropriate to expect genuine refugees to arrive in Canada with properly obtained documents. Provisions which depend upon this expectation result in hardship for genuine refugees.

Most genuine claimants destroy or dispose of these documents prior to approaching immigration officers in Canada. They do so for two reasons.

First, the vast majority of genuine refugees are not experienced travellers. Agents are the primary source of information about travel and claimants rely upon the information they receive from agents. False travel documents are viewed by agents as incriminating evidence and they will take all necessary steps to ensure that this incriminating evidence does not fall into the hands of international law enforcement agencies. These agents are self-serving. As a result, they tell refugees to dispose of or destroy the travel documents or face prosecution in Canada and return to the country of persecution. Nervous refugees are susceptible to such suggestions. These instructions protect the agent, not the refugee, and the agents are not likely to adopt a policy which assists international enforcement agencies in the investigation and prosecution of the agents themselves.

Secondly, and worse, refugee claimants who rely upon false documents are often accused in the course of their hearings of serious non-political criminal activity, namely uttering a false document, [*Section 368 of the Criminal Code*] but only when they deliver their false documents to an immigration officer at the port of entry. This accusation seriously jeopardizes their refugee status. Ironically, and hypocritically, those who have destroyed or disposed of their travel documents are not so shabbily treated.

The new Bill contains a number of provisions designed to deny access to genuine refugee claimants who are unable to travel with valid documents.

For example, Bill C-86 increases many sanctions and continues other sanctions imposed against those who assist travellers to Canada where those travellers turn out not to be properly documented. [*Clause 86, pp. 83-84, introducing the new section 97.1; Clause 79 pp. 76-77, new section 91.1; Clause 83, pp. 80-81, replacing sections 94.1 and 94.2; and, Section 94(1)(m) of the current Act*] The Refugee Lawyers Association believes that it is inappropriate to punish those who have assisted those subsequently found to be Convention refugees or allowed to remain in Canada on humanitarian grounds.

**The Refugee Lawyers Association therefore recommends that no one, be they a transportation company, family member or friend, be punished by administrative or criminal sanction where the traveller is subsequently found to be a Convention refugee or otherwise allowed to remain in Canada.**

Refugee Division members reviewing refugee claims are very careful to establish the identity of the claimant. If they are not satisfied with respect to identity, the claim fails.

Instead of showing faith in the ability of the Board members to determine identity, the Bill requires unanimity in cases where the claimant disposed of his or her travel documents. *[Clause 60(6) pp. 64-65, introducing the new section 69.1 (10.1)(a)]* The claimant must satisfy both members of the merits of the whole claim, rather than just one -- even though both members may be easily and completely satisfied with respect to the claimant's identity!

Furthermore, even though Convention refugees are entitled to apply for landed immigrant status in order to establish themselves and restart their lives, those who came without identity documents will be precluded from doing so. *[Clause 38(6), pp 44-45, replacing section 46.04(8)]* This provision targets only genuine refugee claimants whose identity (and the merits of their claim) has been established to the satisfaction of the Refugee Division.

Given that the realities of refugee flight, and the policies incorporated into the Immigration law make it impossible for genuine refugees to travel to Canada with legitimate documentation, policies which discriminate against refugee claimants without valid documents are hypocritical and punitive. At the same time, Parliament is being asked to introduce measures which suggest that Refugee Division members cannot be trusted.

**The Refugee Lawyers Association recommends that the provisions in Bill C-86 which punish genuine refugees who travel without valid documents, be deleted.**

## 2. Eligibility bars

It is the position of the Refugee Lawyers Association that the eligibility provisions of the current Act and the new Bill are inappropriate. This argument will be set out in more detail in our brief. However, it is our basic position that there is no possible formulation of the provision or the procedure which can remedy its shortcomings.



But if Parliament sees fit to implement these criteria, we strongly recommend that significant changes be made to the method of determination and the actual criteria applied. First, we would like to discuss the criteria applied.

*a. Those accepted as Convention refugees in third countries*

*[Clause 36(1), pp. 41-42, amending section 46.01(1)(a)]*

The first eligibility bar applies to those who have been accepted as Convention refugees in a third country. Due to the repeal of subsection 46.02(2) *[Clause 37 repeals subsection 46.02(2)]* there will be no protection for an individual who develops a well-founded fear of persecution in a country which had previously determined the claimant to be a Convention refugee. Changes in country circumstances, or the failure of the country of refuge to respect the Convention may be legitimate reasons for a claimant to leave a country of refuge.

**The Refugee Lawyers Association recommends that this provision be amended so as to provide protection for Convention refugees who have developed a well-founded fear of persecution in the country of refuge, and who are not receiving the minimal protection required by the Convention.**

*b. Those entering Canada through a prescribed third country*

*[Clause 36(1), pp. 41-42, amending section 46.01(1)(b)]*

The second eligibility bar is the "safe" third country provision. The Refugee Lawyers Association is opposed to this provision in principle because,

- one, it badly corrupts many of the humanitarian considerations which ought to guide refugee re-settlement,
- two, it introduces irrelevant international political and economic concerns into refugee determination, and,
- three, although it purports to be, it is not a model of international cooperation in refugee determination, but rather a beggar-thy-neighbour policy.

First, refugees go to a place where they have family and a support network. Family unity is an important concept in refugee determination and re-establishment. This provision will result in the separation and destruction of vulnerable and traumatized refugee families.

The provision favours those who are sufficiently wealthy or come from developed countries and therefore are able to take direct flights. It is contrary to Canada's humanitarian tradition to deny protection to the poor and persecuted of the developing world.

Second, there is a powerful danger that the prescription or removal of a country as a "safe" third country will become highly politicized, both domestically and internationally. A Minister of the Crown is compromised where economic and international political considerations may be affected by such a decision. It is not appropriate that a Minister be placed in this compromising situation.

Third, Canada is not receiving a proportionate per capita share of refugee claimants. In such circumstances, to allow the Minister to unilaterally prescribe countries which are receiving more refugees per capita than Canada as safe third countries can only be described as a beggar-thy-neighbour policy. This section does not provide a promising model for international cooperation in refugee determination.

**The Refugee Lawyers Association recommends that the "safe" third country provision not be implemented as it will result in the arbitrary destruction of refugee families, and the severance of traumatized refugees from much needed community support.**

**The Refugee Lawyers Association further recommends that the "safe" third country provisions not be implemented as they compromise the ability of the Government to conduct refugee policy and international political and economic policy independently.**

**The Refugee Lawyers Association recommends that the Minister not have the authority to unilaterally decree a country to be a "safe" third country, particularly where that country receives a greater per capita proportion of refugees than does Canada. Otherwise, the result of this provision would be a beggar-thy-neighbour policy.**

If Parliament sees fit to implement the "safe" third country provisions, the Refugee Lawyers Association requests that Parliament establish minimum requirements with respect to what protection the third country must provide to refugee claimants, before such countries may be prescribed. Although the Bill purports to establish minimum requirements, in fact these requirements are illusory.



*i. Factors to be considered when prescribing third countries*

*[Clause 36(1), pp.41-42, amending section 46.01(1)(b); Clause 97, p.92, introducing new section 108.1; Clause 101(7), pp.99-100, introducing new section 114(1)(s); Clause 101(11), pp.101-104, introducing new section 114(8)]*

The factors to be taken into account when prescribing a "safe" third country, whether or not one with which the Minister has an agreement, are thoroughly inadequate. The only requirement in the Bill is that the country must comply with Article 33 of the Convention. This is only one provision in a fundamental Convention consisting of 46 basic provisions designed to establish a minimum standard.

**The Refugee Lawyers Association recommends that the third country must be a signatory to the Convention and must comply with all of its provisions, not merely Article 33, and must ensure respect for the human rights of refugees and refugee claimants as established by the Refugee Convention and international human rights law.**

Many countries which comply with some elements of the Convention fail to provide a refugee determination system which meets minimum international standards. Canadians must be assured that refugee claimants are going to be properly identified in the third country. Otherwise reassurances that genuine refugees will be safe in those countries are hollow. If the identification procedures are inadequate, genuine refugees are put at risk.

**The Refugee Lawyers Association recommends that the third country must have a refugee determination system which meets the minimum standards for refugee determination established by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees.**

If Canadians are to have confidence in the prescription of a country as a "safe" third country, the prescription can only be the result of an open consultative process, and subject to the scrutiny of the Canadian public and our representatives.

**The Refugee Lawyers Association recommends that the process leading to the prescription of a country must include open and public consultation with interested groups and individuals in Canada, and the prescription must be subject to the scrutiny of Parliament and the Canadian public.**

Even where such an agreement is entered into, the prescription of that country would be inappropriate where the country failed to meet the minimum requirements set out above. Such agreements moreover, must be limited to this specific goal, so as to minimize the contamination of the process with extraneous influences.

**The Refugee Lawyers Association recommends that no agreement should be entered into with a third country pursuant to section 108.1 unless and until that country meets these minimum requirements. The Refugee Lawyers Association recommends that such agreements be public and subject to the scrutiny of Parliament and the Canadian public.**

***c.      Stay of removal***

The seven day stay of removal which applies with respect to the other removal provisions is completely inadequate, but worse, where an individual is decreed by a Immigration bureaucrat to have come to Canada through a prescribed third country, the person may be removed from Canada immediately, with no stay whatsoever. *[Clause 41, pp. 47-49, introducing new section 49(1.1)(b)]* On application the Federal Court would be prepared to grant such a stay of removal where there are compelling reasons, but such an application is impossible while the claimant is involuntarily incommunicado during the bureaucrat's examination and deliberation.

**The Refugee Lawyers Association recommends a stay of a practical length which might allow for an application to the Federal Court and which would allow the person to retain and instruct counsel or obtain the assistance of a family member, friend, or community group.**

***d.      Persons who may be criminals or security risks***

*[Clause 36(1), pp.41-42, amending section 46.01(1)(e)]*

The last of the eligibility criteria we wish to discuss at this time renders claimants ineligible where they are described in many of the criminality and security provisions of the Immigration Act. The Refugee Lawyers Association encourages the efficient identification and removal from Canada of people who are fleeing prosecution, not persecution, and who are genuine security risks or threats to Canada and Canadians.



However, we strongly object to the separation of this issue from the refugee determination process. One of the most important functions performed by the Refugee Division is this very task. [*Schedule to Immigration Act, pursuant to section 2(1) of the Immigration Act* ] The definition of Convention refugee explicitly excludes

- those who are fleeing prosecution not persecution, and
- those who there are serious reasons for considering have
  - committed serious non-political crimes
  - committed crimes against peace
  - committed war crimes
  - committed crimes against humanity or
  - are guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

These provisions would cover activities, such as terrorism and serious criminal activity, which outweigh a fear of persecution. The definition excludes senior members of governments which have committed international crimes as well as members of organizations who are engaged in criminal activity. On the other hand the exclusion clauses, which has been carefully drafted by international conferences, would not capture individuals who use legitimate means to rebel against tyranny, or who use reasonable means to escape from persecution.

The criminality and security provisions in Bill C-86, on the other hand, would bar many refugees who have a genuine and profound fear of persecution and who have not themselves ever committed any act which is contrary to international standards, or constitutes a serious crime. Bill C-86 would bar people who have stood up against tyranny and fought for freedom. These claimants would not even have their claims heard.

Refugee Division members are explicitly trained to determine these issues. They can consider aggravating circumstances in otherwise minor offenses and mitigating circumstances in what appear to be more serious cases. They are well positioned to determine whether the activities alleged are so serious that the persecution feared pales in comparison, and vice versa. These are factors which ought to be taken into account where a person genuinely fears persecution, and is at risk of return to torture and arbitrary extrajudicial execution.

The Committee will hear from other members of the public with respect to the criminality and security provisions themselves. They will hear that many of these new provisions are preposterous and astonishingly over inclusive. The Refugee Lawyers Association shares these concerns and endorses the comments of the Canadian Civil Liberties Association, the Canadian Bar Association and the Criminal Lawyers Association in this regard. Our brief will set out our concerns at greater length. When considering these provisions we ask the

Committee to bear in mind that these preposterous criminality and security provisions act as a bar to the bringing of a refugee claim as well.

**The Refugee Lawyers Association recommends that section 46.01(1)(e) be deleted from Bill C-86, that section 46.01(1)(e) of the current Act be repealed, and that cases involving allegations such as these be referred to the Refugee Division for a determination on the merits, with the Minister appropriately represented.**

***e.      Denial of a hearing***

*[Clause 35, pp.40-41, introducing new section 45(1)], [Clause 36(1) pp.41-42, amending section 46.01(1)]*

The Refugee Lawyers Association is deeply concerned with the procedure for determining the eligibility of refugee claims. Immigration bureaucrats will be empowered to decree who has access to the process and who does not. Bill C-86 provides for the determination of eligibility without a hearing and without the assistance of friends, family or counsel. This provision is clearly contrary to the right to a hearing established by the Supreme Court of Canada in the Singh decision. The denial of access to the refugee determination system in this manner cannot help but be perceived as arbitrary and cruel.

Immigration bureaucrats are simply not able to determine serious factual issues, such as whether or not a claimant fears persecution in a country in which they have or might have sought refuge, without a hearing. Even identity can be a contentious factual issue requiring a proper and full determination at the eligibility stage.

If the eligibility provisions are to remain a part of Canada's refugee programme, eligibility must not be determined in this manner. The Law Reform Commission of Canada in its draft final report set out that eligibility should be determined by the Refugee Division as part of its mandate. Refugee Division members are well-situated to do so, and the Minister would be able to present all evidence and arguments before the Refugee Division. The failure of Bill C-86 to recognize this role suggests a lack of faith in the abilities of Refugee Division members.

**The Refugee Lawyers Association recommends that, if Parliament retains the eligibility provisions, whether or not a claim is eligible should be determined by the Refugee Division.**



If the definition of Convention refugee, in a rare case and for technical reasons, fails to exclude an individual who is a risk to Canada, the detention provisions, the admissibility provisions and the inquiry process continue to be available to a Minister who wishes to make such allegations. The Law Reform Commission set out that "the security and community concerns attached at the front end are of little practical significance and can be effectively relegated to a later procedural moment." The Refugee Lawyers Association agrees. If individuals are an immediate security concern they can be detained under the Act's detention provisions.

**The Refugee Lawyers Association recommends that where security concerns outside the definition of Convention refugee arise, they be dealt with outside of the Convention refugee determination process.**

### 3. Review of refused claims

The Refugee Division does make mistakes. Genuine refugees are denied status by the Refugee Division under the current legislation. The rate of error can be expected to increase under the regime established by Bill C-86. However, safeguards to catch and remedy these errors are virtually non-existent. Canadians can expect that we will send more genuine refugees into situations of persecution if this Bill is passed as drafted.

Claims which are refused are not given any meaningful review on their merits. Judicial review does not replace the need for a meaningful review because where leave is granted, the grounds for a successful appeal are very limited -- most importantly, errors of fact must be "perverse" and "capricious" in order to be overruled. [Federal Court Act, section 18.1] This is a very high standard, and in effect it denies the rejected refugee claimant an appeal on the merits.

There is also no provision to introduce new evidence of, for example, a change in country circumstances, to the Federal Court. They are empowered only to review the decision of the Refugee Division, on the facts that were before the Refugee Division. [Federal Court Act, subsection 18 and 18.1]

Access to judicial review is restricted by leave requirements which are narrow and preclude judicial review in over 75 of the cases where it is sought. [section 82.3 of the current Act; Clause 72, pp. 70-73, repealing *inter alia* section 82.3, and introducing new section 82.1] This extremely low statistic is a reflection of the very narrow bases upon which judicial review may be granted.

In spite of the fact that the leave requirements weed out many genuine claims as well as spurious ones, so that few cases will even go before the Trial Division, the Bill also seriously restricts, in an unprecedented manner, the review of Trial Division decisions by the Court of Appeal. The Bill requires that, before the matter may be reviewed by the Court of Appeal, the same Trial Division judge who decided the case must certify that an issue raises a serious question of general importance. *[Clause 72, pp. 70-73, introducing new sections 83(1) and 83(4)]* This is inappropriate. Even obscure private trade mark disputes are not restricted in this idiosyncratic manner. Moreover, not all judges think alike, and the Canadian public should be reassured that more than one judge had at least a cursory look at a case, and that differences of opinion among highly learned judges are resolved before we return claimants to places where they may face persecution. Furthermore, restricting appeals to the Court of Appeal to matters of general importance will result in absurd situations where, for example, appeal is denied where a claim is refused upon a highly technical ground but both the Refugee Division and the Trial Division acknowledge in their decisions that the claimant will face severe hardship if required to return to the country of origin. This standard is completely inappropriate and indefensible.

We understand that the restriction to access to the Federal Court of Appeal is also going to be discussed by Professor Hathaway. We endorse his comments with respect to this issue.

In light of all of these concerns about the need for a meaningful review of cases refused by the Refugee Division:

**The Refugee Lawyers Association recommends that there be an amendment to the Bill to introduce a statutory provision providing for the reopening of refugee claims before the Refugee Division for the consideration of new evidence, for the remedying of breaches of natural justice, and other errors or shortcomings in the initial hearings. Without such a provision, the Refugee Division does not have the jurisdiction to reopen hearings and much injustice is done.**

**The Refugee Lawyers Association recommends that the review of Refugee Division decisions in the Federal Court be a review on the merits, and not on the extremely limited grounds provided by judicial review.**

**The Refugee Lawyers Association further recommends that the provision denying a Court of Appeal review of a Trial Division decision be deleted from the Bill.**



There are many cases where, due to the technical nature of the definition of Convention refugee, persons legitimately fearing very real hardship are refused refugee status. There is currently no review of cases where for technical, but legal, reasons the person is not a Convention refugee. Although the Minister of Immigration has a procedure for reviewing cases where claimants are refused refugee status, in practice fewer than one percent of all cases reviewed in Ontario in 1991 were accepted in this manner. Such a review is, in practice, a farce.

**The Refugee Lawyers Association recommends that there be a realistic and meaningful review of refused refugee claims to determine whether or not there are compelling grounds outside of the definition of Convention refugee which preclude Canada returning the claimant to his or her country of origin.**

These access provisions work to restrict access to genuine refugees, to raise hurdles to a proper determination of a refugee claim, and restrict the possibility that genuine refugees, mistakenly refused by an S.I.O. or the Refugee Division, obtain a proper review of the refusal. The rate of error currently occurring can be expected to increase under this system. At the same time a realistic review of refusals is not provided -- in fact the current unsatisfactory review has been restricted even further.

### **III. The Refugee Division**

Many of these provisions betray a serious lack of confidence in the Refugee Division on the part of the government. Examples are found most obviously in the requirement for unanimous decisions where simple common sense ought to be sufficient, and the refusal of the government to allow the Refugee Division to determine eligibility, particularly with respect to the criminal and security bars and where a person claims to have a fear of persecution with respect to a country which has found him to be a Convention refugee. The Refugee Lawyers Association submits that if Refugee Division members are not qualified to deal with the issues involved in refugee determination they should not be appointed in the first place. As it is Cabinet who appoints these people, the quality of Refugee Division members is a matter within the control of Cabinet.

### **IV. Discretion and regulatory power**

In the place of many of the safeguards which ought to be in Canada's refugee law, the Bill provides that the Minister or the Minister's officers may exercise discretion. Refugee law should not be the realm of Ministerial decree. Administrative fiat is not an appropriate safeguard where people fear persecution. The Canadian public should be reassured that

there are appropriate safeguards in place to ensure that we do not send refugees into situations of persecution.

## V. Conclusion

Although not discussed here, the Refugee Lawyers Association is also extremely concerned with the provisions dealing with the detention of claimants, the absence of provisions setting out the appropriate qualifications of Board members appointed to decide refugee claims, the effect of National Security certificates on the refugee determination process, the role of Refugee Hearing officers, the removal of confidentiality in refugee determination, the provisions providing for a stay of removal in specific circumstances and much more.

The Refugee Lawyers Association advocates a determination system which identifies genuine refugees and offers them realistic protection from persecution. We believe that Canadians do not want to send people to be tortured, abused and murdered. Yet each of the items discussed today frustrates the identification of genuine refugees. As a result, more people who have sought protection in Canada, will instead be returned to persecution. The Canadian public is entitled to a system deserving of more confidence.



## APPENDIX "C-86/16"

### BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON C-86

Fourteen years ago, on April 10, 1978, Canada's new Immigration Act became law. At the time, it was generally believed that this new Act would streamline procedures and offer fairer hearings and administrative reviews to immigrants, visitors and refugee claimants.

At the time of promulgation, there were some 2,000 persons who worked for the Canada Employment and Immigration Commission (Immigration Branch) and the Immigration Appeal Board - as it then was called - in its many offices across Canada.

In the years since then there have been massive changes to the volumes of people coming to this country and equally massive changes to the job duties of the men and women who are charged with administering and enforcing the provisions of the Act and Regulations. Today, we estimate that there are some 4,000 persons employed by the Immigration section of CEIC and close to 800 at the Immigration and Refugee Board, not to mention the many persons employed by such agencies as the Federal Court and provincial ministries responsible for Immigration.

Despite the increased staff and concomitant resources, our system has become overburdened with the sheer volume of demands made upon it.

The Canada Employment and Immigration Union (CEIU), a Component of the Public Service Alliance of Canada, represents nearly all of the unionized members at both the Immigration Branch and the Immigration and Refugee Board, and we welcome this opportunity to present our members' views on this major overhaul of the legislation with which they work every day.

We wish to preface our remarks with a few comments so that you might better understand our position in line with past representations we have made to other parliamentary committees.

In 1987, we opposed some of the provisions of the bill to change the Act and had no hesitancy in relating those concerns. Likewise, in 1989, we pointed out many of the flaws to the backlog review program and correctly estimated the actual time-frames, resources and legal entanglements that would ensue. We believe that time has shown our concerns and our solutions to be both accurate and fair.

The Government of Canada has now introduced Bill C-86 before the House of Commons on June 16, 1992. We have had a limited opportunity to study the Bill but have had it reviewed by our advisory committee, an Ontario committee and by individual members. The Bill seeks to address many of the problems inherent in our new, but already outdated immigration system.

The Union would normally support a Bill which would allow easier interception of illegal migrants, tougher rules on criminals and criminal organizations, the power of officers to conduct searches of persons claiming not to have documents or those suspected of being document couriers and, most importantly, the speed-up of landing procedures for those persons found to be refugees so that he/she may be reunited with his/her family.

There are many other provisions of the Act which deserve praise, from transportation requirements to Federal Court processing, and the simplification of a great many routine procedures such as permanent resident cards and more flexible visitor entries.

Having acknowledged some positive aspects of the Bill, the Canada Employment and Immigration Union still wishes to bring to your attention the following concerns:

- 1) Initial estimates of job reductions in such areas as Adjudication and Case Presentation as well as office closures in smaller municipalities.
- 2) The continuing use of "appointed" members at the Immigration Refugee Board.
- 3) The unclear demarcation of adversarial vs. non-adversarial hearings in refugee determination cases.
- 4) The delegation of authority and discretion to "line" officers, i.e., those working directly with the public and/or their immediate supervisors.
- 5) Several perceived lacunae in the legislation.

#### **Job Reductions / Office Closures**

Preliminary estimates released by the Adjudication Branch show that approximately 45 adjudicators and 112 Case Presenting Officers, managerial personnel and support staff, will be redundant under the proposed legislation.

We believe that these estimates are accurate, given the many changes enunciated in support documents whereby Senior Immigration Officers may issue departure orders in most cases (numerically) of immigration infractions and, more importantly, in the elimination of the first level credibility tests.

We have also recently learned that a number of Canada Immigration Centres may be shut down upon promulgation of a new act because the provisions for interviewing, counselling, and assistance in applications will be streamlined/eliminated/or be processed by mail, often in other distant communities.



The CEIU cannot support the elimination of an important community service such as that of immigration. In many communities, this recognizes the presence of the federal government and gives a community direct personal contact and stature. The downsizing could leave communities such as Guelph, Woodstock, Kitchener, Lethbridge, Grande Prairie, Fort McMurray and Red Deer without inland immigration capabilities.

There are some areas of the program with horrendous backlogs. Immigration Investigators are unable to meet the many requests for investigations into alleged welfare fraud, illegal immigration, criminal activities and the submission of reports leading to the removal from Canada of criminals, illegal immigrants and those who have entered Canada by reason of fraud. In Metropolitan Toronto/Mississauga alone, over 15,000 case files are sitting in boxes waiting to have warrants input into the CPIC (police computer) system. Workers in other offices are continually expected to conduct interviews and prepare reports and documentation in excessive numbers to the capacity of their respective offices size.

The Union has no hesitancy in supporting the initiatives of the legislation if there is no reduction in the number of workers who presently deliver the services in Immigration and the Immigration and Refugee Board. Indeed the security of these workers will allow any new legislation to be implemented more easily.

#### **Appointed Members at the Immigration Refugee Board (IRB)**

Only five years ago, there were less than 25 "members" appointed by Governor-in-Council resolution at the Immigration Refugee Board. Today there are hundreds. These persons are appointed for periods of two to five years and are remunerated handsomely by public employee standards. The new legislation recommends a seven-year appointment.

This legislation finally sets out a discipline process and a method whereby persons may be removed from the positions, but makes no mention of removal for incompetence or for the rendering of decisions in a facetious or frivolous manner (see 63.2(2) (a) to (d)). Since such persons are appointed without the standard public service merit principles (the best or most meritorious candidate is chosen following a competitive process where skills, abilities, knowledge and personal suitability are determined) a mechanism should exist to allow for removal where someone is quite incapable of performing the job. At present, the contract is simply not renewed, but the person paid to stay home or do menial tasks. This practice must be stopped.

### Refugee Hearing Cases

From 1967 to 1987 refugee "redetermination" hearings were heard before the Immigration Appeal Board. The hearings were adversarial, in nature with the Minister being represented by either an Appeals Officer, or by a member of the Department of Justice, and the claimant by the counsel of his/her choosing.

In 1987, a new system was introduced involving a non-adversarial procedure whereby the IRB panel members had their own counsel - a refugee hearing officer (RHO) - who could assist the panel in asking questions. The Minister could still be represented and cross-examine where exclusionary clauses applied (i.e., previous refugee acceptance, war crimes, criminality or actions contrary to the United Nations).

Now the proposal is to change the system to allow the Minister to intervene where there are exclusionary clauses or where he or she is invited to attend by the panel itself.

The Union has made past representations that the non-adversarial approach is a poor alternative to the system used throughout our entire judicial structure, wherein one counsel is expected to represent the appellant and, another, the respondent, including examinations, cross-examinations and submissions. We continue to believe that the adversarial system used at the Appeals Branch of the IRB is a proper model for the Refugee Branch.

The proposal being made now is a partial return to an adversarial hearing. This would be done when the panel wanted the claimant to be fully examined, as opposed to being questioned to merely confirm his/her statements.

It is clear that there is considerable discomfort with the present process but we are unable to agree with the new process as set out because:

- 1) We believe that all claimants should have access to the same process.
- 2) The adversarial process is that which is used throughout our judicial system.
- 3) There is a very real danger that requesting the Minister's representatives to intervene will be seen as an apprehension of bias because the panel will be doubting the credibility of the claimant and wanting it to be challenged in a way that its own advisor cannot.



We believe that the legislators should tighten these sections to either return to adversarial hearings which would involve having RHO's to be independent from the Board - and possibly with Appeals Officers, or in the alternative, clearly demarcating the occasions when and under what circumstances hearings would become adversarial (this is presently the case pursuant to 69.1(5)(b) of the Act).

We are equally troubled by the new provision 69.1(8). This allows for a single member to make a finding of refugee status without holding a hearing of any kind. This person will not be seen, his documents will not be verified, his statements will not be heard to determine credibility. The Union believes that some form of hearing should be required in all cases.

### **Delegation of Authority**

The proposed changes to the Act do not clearly define the role of Senior Immigration Officers, and to which level a Senior Immigration Officer's authority will be given. It also makes it clear that many of the criteria to be considered in discretionary decision-making will be set out by way of regulation. It is hoped that these additional documents will clarify exactly which persons will have the prerogative to undertake which actions.

At present, Senior Immigration Officers (SIO's) may be anyone from Port of Entry Examining Officers to the Assistant Deputy-Minister. The instruments define who may action each section of the Act which calls for SIO's decision-making.

The Union firmly believes that SIO's functions should be given to the widest range of persons possible, (with a standard classification level), thus eliminating much of the "red tape" in our system. We are confident that our members will make credible decisions which will withstand judicial scrutiny. By eliminating successive layers of bureaucracy from the decision-making process, we should speed up acceptance/removal while, at the same time, enrich the jobs of our members. This, in turn, would allow for a greater utilization of resources in other areas at no additional cost to the taxpayer.

### **Perceived Lacunae**

Our first reading of the legislation reveals several lacunae, i.e., holes in the law.

- 1) 46.05(3) allows a Senior Immigration Officer to grant landing to an applicant or his/her dependants even though the applicant or his dependants may require the consent of the Minister to return (previous deportee) 19(1)(i) or without obtaining Governor-in-Council approval 19(1)(c) criminality.

Since the latter cannot be delegated and the former is ministerial prerogative, how is this to happen? (see Narinder Kaur vs. MEI, F.C.A.)

- 2) 27(4)(a) allows an SIO to make a departure order for a person who is 27(2)(h), i.e., previous deportee. If a departure order is given and complied with, does this supercede the need to obtain Ministerial consent, as no consent is required if a departure order is complied with? The current legislation requires an adjudicator to make a deportation order.

Under 27(2)(i), the Departure Notices given to persons prior to the enactment day of the Departure Order, what will happen to persons not departed? There must either be a statement in the Act that all persons not departing under Departure Notice be given Deportation Orders or a transitional period in which persons are brought back for Inquiry under old legislation.

- 3) 37(5) of the present Act is repealed and substituted allowing the Minister to make a deportation order; 37(6) is not repealed and appears to be repetitive. Is this just an oversight?

The Canada Employment and Immigration Union supports the general thrust of the legislation. However it cannot consider endorsing the legislation until the regulations have been drafted and presented as there are too many sections which read "to be determined by regulation." It is hoped that there will be a period of public scrutiny as regulations can be adopted by Orders-in-council and therefore by-pass Parliament.

In addition, the issue of "prescribed country" needs to be resolved. We do not want in a "prescribed country" to see a massive deportation action similar to The United States action in regard to the Haitians.

We are prepared to work to improve the entire immigration process. Our members have the skills and abilities to perform a wide range of duties consistent with the proposed changes. Our suggestions are made to further improve the system by making it more efficient while maintaining our Canadian tradition of justice and fairness.

We welcome this opportunity to appear before your Committee and further expand upon our ideas and answer any questions you may have.



Cres Pascucci  
National President  
Canada Employment & Immigration Union



## APPENDICE «C-86/13»

(TRADUCTION)

Organisation nationale des femmes immigrantes et des  
femmes appartenant à une minorité visible du Canada

MÉMOIRE AU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86  
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION

Le 30 juillet 1992

Ottawa (Ontario)

## Table des matières

### Historique

### Introduction

1. Manque de consultation
2. Restriction à la mobilité géographique et professionnelle des immigrants
3. Programme des gens de maison
4. Immigration des familles
5. Pouvoirs des agents d'immigration
6. Détermination du statut de réfugié
7. Pays désignés "sûrs"
8. Commission de l'immigration et du statut de réfugié
9. Conclusion



## Historique

L'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada a été fondée en 1986 à Winnipeg, Manitoba. Il y a longtemps qu'ont été remarqués les besoins spéciaux des immigrantes et des femmes appartenant aux minorités visibles de même que les difficultés qu'elles ont rencontrées dans leur adaptation à la société canadienne. En 1981, sous l'impulsion de cette communauté, le gouvernement fédéral a organisé la première conférence nationale des immigrantes, dont le but était de cerner les problèmes auxquels font face les immigrantes dans leur adaptation à la société canadienne. Au cours de cette conférence, différentes recommandations ont été formulées et un comité national de suivi a été institué pour créer des réseaux provinciaux et préparer une deuxième conférence.

Quatre ans après la première conférence, peu des recommandations avaient été mises en application. Du fait de pressions communautaires persistantes, une consultation nationale a été organisée par le ministre du Multiculturalisme en 1985. Il en est résulté la création d'un comité d'action chargé de poursuivre le dialogue avec le gouvernement fédéral en matière de formation linguistique, d'emploi, de santé et de services sociaux, de politiques d'immigration et de financement. Un an plus tard, une deuxième conférence se tenait au Manitoba, conférences dont les délégués ont reconnu la nécessité d'un forum national, idée dont est née l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada, ci-après "l'Organisation nationale".

Depuis sa formation en novembre 1986, l'Organisation nationale n'a cessé de croître. Son principal objectif est :

*d'encourager et de donner le pouvoir aux immigrantes et aux femmes des minorités visibles d'aboutir à la création de systèmes sociaux, économiques et politiques équitables.*

Afin d'atteindre son objectif, l'Organisation nationale s'est engagée dans différentes activités, y compris celle consistant à défendre les immigrantes et les femmes des minorités visibles et à réagir aux mesures législatives gouvernementales ayant des répercussions sur leur vie. En ce qui concerne ces mesures, l'Organisation nationale aimerait se joindre à d'autres dans sa réponse au projet de loi C-86 selon une perspective féminine.

## Introduction

Les immigrants ont joué un rôle important dans la construction du beau pays qu'est le Canada. Des chiffres raisonnables indiquent qu'un Canadien sur cinq vivant aujourd'hui est né à l'étranger. Depuis la Confédération, l'immigration a joué un rôle important dans la croissance de l'économie canadienne. Au fil des années, la

politique d'immigration a évolué pour s'adapter aux besoins du pays et aux conditions politiques et économiques mondiales.

Le Canada a bénéficié tant socialement qu'économiquement de l'immigration. Un taux de croissance en déclin et une population vieillissante sont des facteurs qui indiquent la nécessité d'un programme d'immigration non discriminatoire fort.

L'honorable Bertrand Valcourt a récemment annoncé les nouveaux amendements qui seront apportés à la Loi sur l'immigration, le projet de loi C-86. Il a déclaré que les changements à la Loi garantiront l'établissement d'un système d'immigration juste, équilibré et efficace, un système adapté aux réalités des années 90 et qui permettra au programme d'immigration de s'adapter aux besoins des Canadiens d'aujourd'hui et contribuera aux objectifs socio-économiques et humanitaires à venir du Canada.

L'Organisation nationale admet la nécessité de modifications afin d'assurer une stabilité globale et politique. Nous applaudissons aux mesures destinées à accélérer la réunification des familles, (surtout dans le cas de familles dont les membres sont séparés depuis longtemps), à accélérer l'admission des réfugiés et à améliorer l'ensemble des services d'immigration.

Bien que ces aspects positifs du projet de loi aient été identifiés, certaines autres mesures, si elles sont mises en application, auront des répercussions sérieuses sur la vie de personnes que nous sommes humainement tenues de protéger.

Nous sommes inquiètes de ce que le gouvernement du Canada ait agi unilatéralement, sans engager des consultations avec la communauté comme il l'avait fait pour déterminer son plan d'immigration quinquennal. Nos inquiétudes concernent également les restrictions concernant la mobilité des nouveaux immigrants, le Programme des gens de maison, les familles immigrantes, les pouvoirs des agents d'immigration, le système de détermination du statut de réfugié, les pays désignés comme étant "sûrs" et les audiences publiques, et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Nous tenterons de traiter de ces questions dans ce mémoire du point de vue des immigrantes et de femmes appartenant aux minorités visibles.

## **1. MANQUE DE CONSULTATION**

En tant que Canadiennes, nous avons été portées à penser que notre gouvernement chercherait à connaître nos points de vue et perspectives sur les questions d'intérêt national. Les amendements proposés ont été introduits sans consultation avec les agences et organisations non gouvernementales ainsi qu'avec les particuliers qui travaillent directement avec les réfugiés. Étant donné l'importance de ce projet de loi et les répercussions qu'il aura



sur de nombreux groupes de personnes, il est impératif que le gouvernement retarde le processus et commence à organiser des consultations générales et constructives sur ce projet de loi qui est trop important pour être adopté rapidement sans avoir été dûment étudié.

Nous estimons qu'un délai suffisant doit être accordé pour passer en revue les modifications proposées et que des consultations constructives doivent avoir lieu dans tous les pays avec les parties intéressées.

## **2. RESTRICTION À LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE ET PROFESSIONNELLE DES IMMIGRANTS**

La proposition du gouvernement visant à stipuler où les nouveaux immigrants sélectionnés sur la base des qualifications recherchées peuvent s'installer, ou du type d'emploi qu'ils peuvent occuper temporairement après être arrivés au Canada est une violation de leurs droits à la mobilité.

La Charte des droits et libertés garantit que des résidents permanents ont le droit de s'installer n'importe où au Canada et de gagner leur vie dans n'importe quelle province. Cette proposition est en violation des droits d'une nouvelle immigrante de s'installer là où elle le décide. L'obligation de vivre dans une région choisie par d'autres ne pourra qu'aggraver chez elle la tension psychologique, sociale et économique accompagnant son intégration dans un nouveau pays. La plupart de ces centres semblent complètement inconscients du manque de services, de ressources et de systèmes de soutien.

Dans notre société, la violence envers les femmes se répand rapidement comme une épidémie. Tout récemment, le gouvernement a créé le groupe de travail sur la violence familiale en vue de mettre au point des stratégies visant à supprimer la violence dans notre société et pourtant cette politique isolera les femmes dans les villes, les rendant ainsi encore plus vulnérables à la violence.

Bien que l'Organisation nationale admette la nécessité pour chaque province d'obtenir sa juste part d'immigrantes, leur arracher la promesse de vivre dans des zones désignées où règne une pénurie d'emplois équivaut à de la corruption et à perpétuer l'esclavage et la servitude.

Le gouvernement doit respecter les droits à la mobilité des résidents permanents. Il incombe au gouvernement fédéral de fournir les ressources nécessaires aux régions du Canada, leur permettant ainsi de créer un environnement susceptible d'attirer des qualifications professionnelles des plus recherchées.

### 3. PROGRAMME DES GENS DE MAISON

L'ancien programme fédéral maintenant rebaptisé le Programme des gens de maison ne s'attaque pas au problème de l'exploitation et des abus dont font l'objet de nombreuses immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible. L'Organisation nationale ainsi que d'autres groupes de soutien et groupes de femmes ont demandé la suppression de la condition de résidence. Au lieu d'améliorer la vie et les conditions de travail de ces travailleuses, les nouvelles exigences leur imposeront des obstacles supplémentaires, surtout dans le cas des femmes de couleur ayant échappé aux "affres" de la pauvreté auxquelles elles étaient condamnées dans leur pays.

Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration vient de publier son rapport dans lequel il se fait l'écho de certaines préoccupations qu'ont soulevées différents groupes. Nous demandons au gouvernement de mettre immédiatement en application les recommandations de ce rapport.

### 4. IMMIGRATION DES FAMILLES

Comme nous le disons plus haut, nous accueillons avec plaisir les modifications proposées par le gouvernement et visant à accélérer la réunification des familles mais le fait que ces amendements ne reconnaissent pas les grands-parents comme faisant partie de la famille nous inquiète.

Le gouvernement a souvent mis l'accent sur la réunification des familles comme constituant la pierre angulaire de sa politique d'immigration et pourtant les statistiques indiquent un déclin continu du nombre d'immigrants appartenant à la catégorie de la famille.

Nous insistons pour que le gouvernement tienne sa promesse qui était qu'à l'avenir les familles ne soient plus séparées.

### 5. POUVOIRS DES AGENTS D'IMMIGRATION

La suppression du premier palier d'audiences de crédibilité fut un pas dans la bonne direction et permet de gagner du temps et d'économiser de l'argent. Néanmoins, la proposition qui consisterait à conférer aux agents d'immigration supérieurs des pouvoirs spéciaux leur permettant de décider de cas d'admission "indiscutables", tels que celui de personnes arrivant sans documents appropriés, ou de prolongation de séjour non autorisé dans le pays, pourrait être dangereuse.

Nous nous inquiétons de ce que les pouvoirs étendus qui seront conférés à ces agents leur permettront de refouler de véritables réfugiés aux ports d'entrée. De même que les policiers, les agents d'immigration ne sont pas des décisionnaires indépendants; ce sont



des agents d'application de la loi qui s'acquittent de leurs fonctions dans un certain état d'esprit. Cet amendement leur donnera le pouvoir d'accepter ou de rejeter quelqu'un arbitrairement. Ils seront à la fois juge et partie. À notre avis, accorder aux agents d'immigration supérieurs ces pouvoirs "spéciaux" est une violation des droits de la personne et va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Charte canadienne des droits et libertés.

Les modifications proposées ne tiennent pas compte des réalités que vivent les femmes fuyant la persécution dans leur pays (persécution de la part de la police et de gouvernements répressifs). Ils ne tiennent pas compte du choc des cultures, de la crainte qu'une femme peut éprouver devant les autorités, de son ignorance des deux langues officielles ainsi que des lois canadiennes concernant l'immigration.

## **6. DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ**

Dans le monde entier, des millions de gens fuient la persécution et la pauvreté provoquées par des gouvernements dictatoriaux. Beaucoup d'entre eux sont forcés de quitter leur pays avec un minimum sinon aucune préparation et entament souvent un voyage sans avoir la moindre idée de leur destination finale.

Des évaluations prudentes estiment que le monde compte plus de 70 millions de réfugiés. On trouve en Iran environ trois millions de réfugiés et des millions d'autres en Afrique. En 1991, 30 000 réfugiés sont arrivés au Canada, chiffre dont des sources non confirmées indiquent que 33 p. 100 étaient des femmes. Des statistiques ont également révélé que 96 p. 100 des requérants ont prouvé avoir une "base crédible" leur permettant de demander le statut de réfugié.

Les changements que propose le gouvernement rendent la charge de la preuve plus lourde pour une requérante qui peut avoir détruit ses papiers d'identité, soit par crainte de révéler des renseignements susceptibles d'avoir de graves répercussions sur ceux qu'elle a laissés derrière elle dans un camp de réfugiés, soit qui peut avoir été mal conseillée par d'autres personnes dans lesquelles elle avait confiance.

Cette mesure omet de reconnaître la réalité des réfugiés authentiques qui fuient la persécution et le fait qu'ils ne sont pas en mesure de demander des documents valables à leurs gouvernements respectifs. Elle ne fait rien pour inciter les femmes à révéler ces renseignements ni à créer l'atmosphère de soutien et de compréhension dont elles ont besoin. Bien que nous n'approuvions pas l'utilisation de faux documents, nous sommes fermement convaincues que toute sanction, surtout contre des femmes

qui sont forcées d'utiliser des moyens illégaux pour échapper à la mort est punitive et, selon toute probabilité, viole ses droits de femme.

Étant donné que ce nouveau projet de loi n'offre aux requérants du statut de réfugié qu'un accès limité à un conseiller, nous sommes extrêmement inquiètes de ce qu'une modification permettrait au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de jouer un rôle plus actif lors des audiences de détermination du statut de réfugié. Ce procédé intimidera particulièrement une femme déjà craintive devant des autorités.

L'Organisation nationale est également profondément inquiète devant la déclaration du gouvernement selon laquelle cette mesure réduira le nombre de cas de "fraude à l'assistance sociale". Sur les 30 000 demandes de statut de réfugié déposées en 1991, des sources ont révélé que seulement 43 cas étaient de nature frauduleuse. Pourquoi punir TOUS les requérants du statut de réfugié à cause de quelques-uns?

## **7. PAYS DÉSIGNÉ "SÛR"**

Il a été dit que le gouvernement avait l'intention de signer des accords de "pays de premier asile" avec certains pays d'Europe et avec les États-Unis. Environ 33 p. 100 des requérants du statut de réfugié arrivent au Canada en passant par les États-Unis et 10 autres p. 100 d'Europe. Désigner les États-Unis comme pays sûrs aurait des effets désastreux pour les demandeurs de bonne foi.

L'histoire nous a prouvé que les États-Unis n'ont aucunement l'intention de respecter leurs obligations internationales en matière de réfugiés. Le sort réservé aux requérants du statut de réfugié salvadoriens et guatémaltèques pendant les années 80 et, plus récemment, l'interdiction des réfugiés de la mer haïtiens dans les eaux internationales sont deux exemples qui renforcent cette déduction.

Désigner les USA et d'autres pays européens comme troisièmes pays sûrs fermera les portes du Canada à beaucoup de véritables réfugiés dont un grand nombre sont des femmes ayant perdu leur mari dans des guerres civiles qui déchirent leur pays d'origine.

L'Organisation nationale s'inquiète particulièrement de ce projet de modification et demande au gouvernement de vérifier la validité du système de détermination du statut de réfugié d'autres pays avant de les désigner pays "sûrs" et de retarder ses négociations avec les USA et tout autre pays tant qu'ils ne satisferont pas aux normes canadiennes et internationales d'équité et de justice naturelle.



## 8. COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DES RÉFUGIÉS

Diverses questions ont été soulevées quant à la qualité des membres de la Commission de l'immigration et des réfugiés étant donné le type de patronage qui préside à la nomination de ses membres. Tout récemment, le grand public a été informé du racisme et du manque de sensibilité de certains membres de la Commission à l'égard de la culture des réfugiés requérants qui comparaissaient devant eux.

Compte tenu de ce qui précède et de la proposition du gouvernement de demander l'unanimité des membres de la Commission dans la détermination du caractère authentique d'une demande de statut de réfugié, nous doutons quelque peu de l'efficacité d'un tel système et de l'aptitude des membres de la Commission à se montrer objectifs et impartiaux dans leurs décisions.

## 9. CONCLUSION

Nous sommes très déçues que ce projet de loi ne réponde pas aux besoins des femmes. Nous demandons que la définition de réfugié dans la Loi sur l'immigration soit modifiée de façon à comprendre le sexe comme un des motifs de persécution et sur la base duquel une personne peut être reconnue comme réfugiée. Nous demandons également au gouvernement de mettre en place un moyen de protection contre la violence exercée par des parrains, y compris le droit d'établissement automatique en cas d'abandon du parrainage du fait d'abus.

Nous sommes profondément perturbées par le message du ministre Valcourt aux requérants authentiques du statut de réfugié. Ce message est clair et signifie : **"LE CANADA N'A PAS BESOIN DE VOUS, VOUS N'ÊTES PAS LES BIENVENUS"**.

M. Valcourt définit les Canadiens comme un peuple plein de compassion et de tolérance. Selon lui, le Canada offre aux réfugiés les programmes d'immigration les plus généreux et ouverts du monde entier et estime que le Canada a la responsabilité humanitaire de protéger les réfugiés. Les changements proposés ne sont ni humanitaires, ni généreux, ni pleins de compassion, non plus qu'ils ne reflètent le devoir du Canada de protéger les requérants de bonne foi dont beaucoup sont des femmes.

La mesure proposée est insuffisante. Nous sommes consternées de ce que le gouvernement ait décidé d'introduire une mesure après avoir supprimé le Programme de contestation judiciaire qui constituait le seul moyen de financement des contestations fondées sur la Charte dont disposaient les groupes désavantagés tels que les immigrants et les réfugiés.

Il est impératif que le gouvernement entame un débat constructif et amorce des consultations sur ce projet de loi avant d'y apporter la moindre modification. Les immigrants et les réfugiés sont

honnêtes, travailleurs et respectueux de la Loi. Si le gouvernement du Canada est véritablement décidé à respecter les droits de l'homme et à créer un système de détermination des statuts qui soit efficace et protège les droits des êtres humains, y compris ceux des véritables réfugiés, il ne doit pas s'efforcer de faire rapidement adopter cette mesure.

L'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada exhorte le gouvernement fédéral à retarder l'adoption de ce projet de loi tant qu'il n'aura pas consulté la population!



## APPENDICE «C-86/14»

### Conseil canadien pour les réfugiés

#### MÉMOIRE DU CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS PRÉSENTÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

30 JUILLET 1992

Sir Humphrey Appleby : «Monsieur le ministre, le gouvernement n'a rien à voir avec la moralité.»

L'hon. James Hacker : «Vraiment. Avec quoi alors?»

Sir Humphrey Appleby : «La stabilité. Faire fonctionner le système, prévenir l'anarchie, empêcher la société de se désintégrer. Être encore là demain.»

L'hon. James Hacker : «Mais pourquoi donc?»

(«Yes Minister», par Jonathan Lynn et Anthony Jay, B.B.C., 1984, p. 454.)

#### Introduction

Le Projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration, a été diffusé avec un document explicatif portant sur la gestion de l'immigration. Bon nombre, sinon la plupart, des dispositions du projet de loi traitent des personnes qui demandent le statut de réfugié ou touchent ces personnes. Pourtant, la protection des réfugiés n'a rien à voir avec l'immigration ou la gestion.

Les immigrants sont des personnes qui projettent venir s'installer au Canada en permanence. Les réfugiés sont des personnes qui doivent quitter une situation dangereuse, souvent à quelques moments d'avis, sans aucune planification préalable.

La gestion suppose que le Canada choisit ses immigrants de manière planifiée. Pourtant, en vertu de la loi et des termes des obligations internationales du Canada, les réfugiés sont, de fait, des personnes auto-sélectionnées. Elles deviennent des réfugiés parce qu'elles doivent s'enfuir, non parce que le Canada souhaite les accueillir.

Gérer l'immigration dans le contexte de la protection des réfugiés signifie refuser artificiellement la protection aux véritables réfugiés. Dans une large mesure, les dispositions du projet de loi qui traitent des réfugiés ont

pour effet d'empêcher que les vrais réfugiés viennent au Canada ou de les expulser du Canada lorsqu'ils y arrivent.

Le ministère de l'Immigration agit comme adversaire des personnes qui demandent le statut de réfugié dans le processus actuel de détermination du statut de réfugié. A l'étape de la preuve crédible, lorsque la demande de statut de réfugié est contestée, c'est le ministère qui la conteste en faisant valoir que la personne n'a pas présenté d'éléments de preuve crédibles. Une décision est prise par un tribunal indépendant du ministère.

Le ministère agit présentement comme un adversaire des réfugiés. Néanmoins, le Projet de loi C-86 est un produit du ministère. Il n'est donc pas plus logique que le ministère conçoive une procédure de détermination du statut de réfugié qu'il est logique que le ministère rende des décisions au sujet des demandes individuelles de statut de réfugié.

La procédure de détermination du statut de réfugié ne devrait pas figurer dans la Loi sur l'immigration. Le Canada doit avoir une loi distincte sur la question des réfugiés. Celle-ci doit être conçue dans le cadre d'un processus consultatif qui déborde du cadre du ministère de l'Immigration et qui tient compte à la fois des systèmes de détermination du statut de réfugié au pays et à l'étranger. Toutes les dispositions du Projet de loi C-86 qui traitent des réfugiés devraient être supprimées. Le Parlement ne devrait pas légiférer davantage sur la question des réfugiés jusqu'à ce qu'un projet de loi distinct sur cette question ait été élaboré au terme d'un processus de consultation adéquat.

Une des préoccupations du Conseil canadien pour les réfugiés au sujet du Projet de loi C-86 a trait à l'absence totale de consultation avant son dépôt. Le ministère est demeuré silencieux et vague sur ce qui allait éventuellement figurer dans le projet de loi avant qu'il ne soit déposé. Cependant, un plus grand recours à la consultation alors que le ministère serait le seul à proposer ce qui pourrait figurer dans le projet de loi ne serait pas plus satisfaisant. La protection des réfugiés ne doit plus être le domaine exclusif du ministère de l'Immigration.

La reconnaissance du statut de réfugié peut avoir des conséquences au plan de l'immigration. Nous ne voulons pas dire que le ministère de l'Immigration devrait être exclu de la conception d'un système de détermination du statut de réfugié. Cependant, envisager la question de la reconnaissance des réfugiés du strict point de vue de la gestion de l'immigration aboutit à des distorsions inévitables et prévisibles. Le gouvernement a besoin de plus que



d'un nouveau projet de loi et que d'un nouveau mécanisme de consultation. Il a besoin d'une source différente d'initiative et d'avis, autre que le ministère de l'Immigration, s'il veut éventuellement avoir une loi qui ait du sens du point de vue de la protection des réfugiés.

Ceci dit, nous voulons faire ressortir la façon dont ces problèmes de perspective se manifestent dans le Projet de loi C-86. Notre approche n'est inspirée ni par l'immigration ni par la gestion mais est plutôt fondée sur les principes relatifs à la protection des réfugiés. Chacun des principes énoncés dans le présent document a une histoire et un fondement. Pour éviter que notre présentation ne soit indûment longue, nous nous sommes bornés à énumérer ces principes sans présenter d'argumentation.

### Accès

La question de l'accès au système de détermination du statut de réfugié devrait être tranchée par l'autorité compétente en la matière. Le Projet de loi C-86 viole ce principe parce que l'admissibilité est établie par un agent principal de l'immigration et non par la Section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous recommandons que l'admissibilité soit établie par la Section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié plutôt que par un agent principal de l'immigration.

### Renvoi des réfugiés

Aucun réfugié ne devrait être renvoyé dans un pays où il a un motif bien fondé de craindre d'être persécuté. Ce principe est reconnu dans la loi actuelle. Le Projet de loi C-86 supprimerait cette protection de trois façons distinctes.

La loi actuelle nie l'admissibilité d'une personne qui a été reconnue comme réfugié par un autre pays. A titre d'exception, une personne qui possède des éléments de preuve crédibles pour étayer sa crainte d'être persécutée dans un pays lui ayant accordé le statut de réfugié est admissible.

La loi proposée supprime cette exception. La loi actuelle prévoit, et le projet de loi maintient, l'interdiction du renvoi d'une personne dans un pays où la vie ou la liberté de cette dernière serait menacée. Le problème que soulève le seul recours à cette interdiction est que, premièrement, il s'agit d'un critère plus rigoureux que celui de la définition de réfugié qui exige une crainte bien fondée de persécution. Deuxièmement, la détermination de la menace éventuelle à la vie ou à la liberté de la personne n'est pas faite par

la Section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui est un tribunal indépendant spécialisé, au terme d'une audience impartiale, mais par des fonctionnaires du gouvernement, sans audience. Sur ce point, on devrait conserver la loi dans sa forme actuelle.

Le même problème se pose d'une autre façon lorsque la personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle a commis une infraction criminelle ou qu'elle est membre d'une organisation qui a commis une infraction. Une telle personne peut présenter une demande de statut de réfugié. Cependant, si cette personne est reconnue à titre de réfugié, elle ne peut obtenir le statut de résident permanent et peut être expulsée du Canada. Le projet de loi précise que la personne ne peut être envoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée. Mais, dans ce cas également, la décision relève de fonctionnaires et non de la Section du statut et le critère appliqué est plus rigoureux. Il est possible que l'on en vienne à la conclusion qu'une personne ait une crainte bien fondée d'être persécutée, mais non à la conclusion que la vie ou la liberté de cette personne est menacée.

Par motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction criminelle, on peut vouloir dire que des accusations ont été portées contre elle. Pourtant, il n'est pas inhabituel dans les régimes répressifs de porter des accusations contre les personnes que l'on veut persécuter comme simple technique de répression. Refuser à une personne le droit d'établissement et la soumettre au risque d'un renvoi forcé sur la base de telles accusations est alarmant.

Il y a peut être un plus grand nombre de réfugiés dans la catégorie des personnes pour lesquelles il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont membres d'organisations ayant commis une infraction. De nombreux réfugiés sont liés à des organisations qui ont eu recours à la violence à des fins politiques, même si ces réfugiés n'y ont pas eu recours eux-mêmes. Tous les membres du Congrès national africain, par exemple, seraient visés par cette interdiction.

Les réfugiés en vertu de la Convention devraient être admissibles à présenter une demande de statut de réfugié s'ils craignent d'être persécutés dans le pays qui leur a accordé le statut de réfugié. Les réfugiés qui n'ont pas été reconnus coupables d'une infraction mais à l'égard desquels il n'existe que des motifs raisonnables de croire qu'ils ont commis une infraction ou qu'ils sont membres d'organisations qui ont commis une infraction devraient être admissibles à s'établir au pays.



Tiers pays sûr

Les réfugiés devraient pouvoir choisir le pays où ils cherchent refuge. Si les personnes qui demandent l'asile sont envoyées dans un autre pays, elles ne devraient être envoyées uniquement dans un pays qui dispose de modalités de détermination du statut de réfugié répondant aux normes internationales d'équité, de justice naturelle et de procédure équitable, qui traite les personnes demandant le statut de réfugié conformément aux normes internationales, qui interprète la définition de réfugié conformément aux normes internationales et qui est signataire de la Convention sur les réfugiés.

La présente Loi sur l'immigration renferme une disposition relative au tiers pays sûr qui ne devrait pas y figurer. Une personne est inadmissible à présenter une demande de statut de réfugié si elle provient d'un pays autre que le sien qui a été désigné sûr, non déterminé comme étant sûr pour la personne concernée. Idéalement, il ne devrait y avoir aucune règle relative au tiers pays sûr afin de laisser libre cours aux souhaits des personnes qui demandent le statut de réfugié quant à l'endroit où elles cherchent refuge. S'il doit y avoir une telle règle, elle devrait être fondée sur une détermination, au cas par cas, de ce qui constitue un pays sûr et non sur la désignation des pays.

Selon le projet de loi, en désignant un pays comme étant sûr, le Cabinet doit prendre en considération un certain nombre de facteurs. Le dernier facteur énuméré a trait à l'existence d'un accord international sur le partage de la responsabilité. Le projet de loi précise que ce dernier facteur ne constitue pas une exigence pour que le pays soit prescrit. Il en découle que tous les autres facteurs constituent des exigences pour qu'un pays soit prescrit. Le projet de loi devrait énoncer cela explicitement. L'exigence ne devrait pas être simplement que le gouverneur en conseil tienne compte du facteur. La norme que comporte implicitement le facteur devrait être énoncée et l'on devrait exiger qu'elle soit respectée.

Ainsi, la loi ne devrait pas mentionner uniquement que le gouverneur en conseil doit prendre en considération la situation des droits de la personne dans un pays au moment de décider s'il doit ou non le désigner. La loi devrait plutôt préciser que le pays doit respecter pleinement et intégralement les droits de la personne sous tous les rapports avant qu'il puisse être désigné sûr.

### Exclusion pour motif criminel

La Convention sur les réfugiés renferme une clause qui exclut de la définition de réfugié toute personne ayant commis un crime grave à caractère non politique.

En appliquant cette clause d'exclusion, il faut respecter un équilibre entre la nature de l'infraction réputée avoir été commise et le risque de persécution redouté.

La présente loi empêche de réaliser un tel équilibre. Une condamnation criminelle peut signifier l'admissibilité tout comme l'exclusion. Dans le cas d'une personne jugée non admissible, on ne peut jamais faire intervenir ces considérations. Encoure une fois, c'est une lacune qui devrait être corrigée dans le cadre du Projet de loi C-86. Une condamnation criminelle devrait être un motif d'exclusion seulement et non un motif d'inadmissibilité.

La législation proposée aurait aussi pour effet de refuser l'admissibilité aux principaux membres d'un gouvernement qui pratique le terrorisme, qui viole systématiquement ou grossièrement les lois de la personne, ou encore qui est impliqué dans des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Une exception est prévue pour les personnes dont le ministre est convaincu que leur admission ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national.

L'expression «personnes de rang élevé» est définie dans le projet de loi. Elle comprend les juges. Pourtant, il n'est pas inhabituel, même dans les régimes les plus répressifs, qu'au moins certains juges s'opposent à la répression. En théorie, le ministre pourrait en arriver à la conclusion que l'admission d'une telle personne ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national.

Cependant, ce pouvoir est trop vaste dans la mesure où il permettrait même l'admission de personnes qui ont été complices de violations systématiques des droits de la personne. En outre, la décision d'offrir la protection est enlevée au tribunal spécialisé auquel elle appartient, en l'occurrence la Section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, pour être remise entre les mains d'un responsable non spécialisé. Il faudrait plutôt avoir une clause exculpatoire spécifique qui pourrait être appliquée par la Section du statut.



### Assistance d'un avocat

Toutes les personnes qui demandent l'asile devraient pouvoir obtenir l'aide d'un avocat à toutes les étapes de la procédure. Présentement, ce principe est violé pour ce qui est des entrevues initiales aux ports d'entrée. Les personnes qui demandent le statut de réfugié aux ports d'entrée n'ont pas droit à l'aide d'un avocat pour l'entrevue initiale ni ne bénéficient du droit d'être informées de leur droit d'obtenir l'aide d'un avocat. La question se trouve présentement devant la Cour suprême du Canada dans une cause présentée en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Le Parlement devrait profiter du fait que le Projet de loi C-86 est à l'étude pour remédier à cette lacune et parer à la nécessité de recourir aux tribunaux.

Le problème que soulève le refus d'accorder l'assistance d'un avocat est aggravé par le fait que la décision relative à l'admissibilité est confiée à des agents principaux de l'immigration. Le risque que cela comporte, et dont le Canada avait été jusqu'à maintenant pratiquement exempté, est celui des renvois, c'est-à-dire le renvoi de vrais réfugiés à leur arrivée sans qu'ils aient pu s'entretenir avec quiconque d'autre que les agents de l'immigration. Même si le système envisagé dans le cadre du Projet de loi C-86 ne prévoit pas de tels renvois, une fois disparus tous les éléments de contrôle pour prévenir les abus de la part des fonctionnaires, de renvois de ce genre se produiront sûrement. C'est certes l'expérience que l'on a pu observer dans les autres pays où les fonctionnaires de l'immigration ont le pouvoir exclusif de déterminer l'accès au système des réfugiés et où les personnes qui demandent le statut de réfugié n'ont pas droit à l'aide d'un avocat. Le droit d'accès à un avocat et le droit d'être informé de ce droit constituent d'importants éléments de contrôle pour prévenir les abus éventuels.

### Une audience verbale

Les personnes qui demandent l'asile devraient être interrogées, en première instance, dans le cadre d'une comparution individuelle, en personne, devant celui qui doit prendre la décision. Encore ici, un problème est soulevé par le fait que les décisions en matière d'admissibilité sont confiées aux agents principaux de l'immigration. Le Projet de loi C-86 n'interdit pas un agent principal de l'immigration de procéder à une audience verbale avant d'établir l'admissibilité de la personne. Mais la loi ne l'exige pas non plus.

Le fait d'accorder aux agents principaux de l'immigration le pouvoir de rendre des décisions en matière d'admissibilité soulève beaucoup trop d'autres problèmes pour que l'on puisse prétendre que le fait d'exiger une audience

verbale constitue, en soi, une solution. Toutefois, le fait que cette exigence ne figure pas dans la loi est un indice supplémentaire de l'importance du problème engendré par cette proposition particulière.

#### Indépendance

L'organisme qui a la responsabilité de se prononcer sur les demandes de statut de réfugié devrait être indépendant du gouvernement. Ce principe est accepté dans la loi actuelle. Il n'est pas respecté dans le Projet de loi C-86.

Les agents principaux de l'immigration, qui font partie du gouvernement, seraient ceux qui procéderaient aux déterminations en matière d'admissibilité. Nous avons déjà recommandé que ces décisions soient prises par la Section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La nécessité de maintenir l'indépendance de cet organisme est une autre raison qui joue en faveur de cette recommandation.

#### Spécialisation

L'organisme responsable de la détermination des demandes de statut de réfugié doit être une autorité spécialisée dont la responsabilité unique et exclusive est d'examiner et de rendre des décisions au sujet des demandes de statut de réfugié. Ce principe n'est pas respecté dans la loi actuelle parce que les personnes qui rendent les décisions participent aussi aux décisions relatives aux éléments de preuve crédibles et à l'admissibilité, mais ne sont pas spécialisées dans les tâches afférentes aux réfugiés. Le Projet de loi C-86 supprime le problème en ce qui a trait aux éléments de preuve crédibles en assujettissant chaque décision portant sur un élément de preuve crédible à une audience officielle de la Section sur le statut. Le projet de loi aggrave cependant le problème en accordant aux agents principaux de l'immigration le pouvoir de rendre des décisions en matière d'admissibilité alors que ces personnes seraient encore moins spécialisées à cet égard que des arbitres.

#### Bénéfice du doute

Les personnes qui demandent le statut de réfugié devraient avoir le bénéfice du doute. Présentement, la loi impose le fardeau de la preuve aux personnes qui demandent le statut de réfugié tant pour ce qui est de l'admissibilité que des éléments de preuve crédibles. Le fardeau de la preuve comprend le fardeau de la persuasion, qui signifie qu'en cas de doute, on doit trancher au détriment du demandeur.



Le Projet de loi C-86 supprime le problème dans le cas des éléments de preuve crédibles en abolissant simplement cette étape. Mais il perpétue le problème pour ce qui est de l'admissibilité. La disposition imposant le fardeau de la preuve à la personne qui demande le statut de réfugié devrait être supprimée à l'étape de l'admissibilité.

La Section du statut indique qu'elle respecte le principe consistant à donner aux personnes qui demandent le statut de réfugié le bénéfice du doute. Ce qu'elle veut dire par là, est qu'une demande de statut sera acceptée si seulement un membre du comité se prononce en faveur du demandeur.

Le Projet de loi C-86 nierait le bénéfice du doute à certaines personnes qui demandent le statut de réfugié en exigeant que les deux membres de la Section du statut rendent une décision favorable dans trois situations : lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a détruit ou s'est départie de documents d'identité, lorsqu'une personne est retournée dans le pays où elle craignait d'être persécutée, et lorsque la personne vient d'un pays désigné sûr.

Des règles de scepticisme ne sont pas appropriées dans le cas des demandes de statut de réfugié. Les règles de ce genre compromettent la nature personnalisée de la demande. Aucune de ces règles ne devraient figurer dans le projet de loi.

La règle relative au pays sûr soulève le même problème que la règle du tiers pays sûr. Selon le projet de loi, un pays sûr n'est pas un pays que l'on a déterminé comme étant sûr dans une situation particulière. C'est un pays qui est simplement désigné comme sûr. Qui plus est, contrairement à la règle du tiers pays sûr, il n'y a pas de critères légaux même présentés sous la forme de facteurs à prendre en considération pour aider à déterminer si un pays est sûr.

La règle relative aux documents est particulièrement pernicieuse parce qu'elle vise un fait qui viendrait normalement corroborer une demande de statut de réfugié pour en faire une raison de refuser la demande. Les vrais réfugiés, ne serait-ce que pour éviter d'être renvoyé dans le pays dont ils ont fui les dangers, détruiront ou se débarrasseront de leurs documents d'identité. Cette disposition, prise en elle-même, met en relief le fossé qui sépare les préoccupations relatives à la gestion de l'immigration de celles qui ont trait à la protection des réfugiés.

Audience non contradictoire

Il est nécessaire que la personne qui entend une demande de statut de réfugié puisse avoir la confiance du demandeur afin de pouvoir l'aider à présenter sa cause et à expliquer pleinement ses opinions et ses sentiments. Une audience contradictoire, où le demandeur est soumis à un contre-interrogatoire, devrait être évitée parce qu'elle n'établit pas le climat de confiance nécessaire.

La loi actuelle respecte ce principe dans le cas de l'audience officielle mais non lors des audiences portant sur les éléments de preuve crédibles. A ce stade, un agent qui présente un dossier au nom du ministre peut appeler des témoins, contre-interroger le demandeur et faire des représentations.

Le Projet de loi C-86 résout le problème dans le cas des audiences portant sur des éléments de preuve crédibles en abolissant ce type d'audiences, mais il donne à l'audience officielle un caractère contradictoire alors qu'elle n'en avait pas auparavant.

Maintenant, le ministre a le pouvoir d'intervenir pleinement uniquement sur les questions d'exclusion et de cessation. Le ministre a en outre le pouvoir de présenter des preuves dans tous les cas.

Le projet de loi élargirait les pouvoirs du ministre en lui permettant, si la Commission le juge approprié, de questionner la personne qui demande le statut de réfugié et d'autres témoins, ainsi que de faire des représentations. Il y a un risque que les agents qui présentent les dossiers, paralysés par l'abolition des audiences portant sur les éléments de preuve crédibles, se mettent à comparaître lors des audiences officielles et aient recours aux mêmes techniques litigieuses qui marquaient les audiences portant sur les éléments de preuve crédibles. Les pouvoirs du ministre dans le cadre des audiences officielles devraient demeurer les mêmes que ceux qu'il possède présentement.

En accordant aux agents principaux de l'immigration la responsabilité des déterminations en matière d'admissibilité, on soulève aussi un problème dans ce contexte. Avec un tel déplacement, l'adversaire ne fait pas que participer, c'est lui qui décide. Tout climat de confiance qui pourrait présentement exister dans le cadre de la procédure relative à la détermination de l'admissibilité sera anéantie avec un tel changement.



### Raisons

Les critères et raisons sur lesquels est fondée une décision négative devraient être énoncés en détail. Présentement, la loi exige que l'on précise les raisons au niveau de l'admissibilité, des éléments de preuve crédibles et de l'audience officielle, dans le cas des décisions négatives. A l'étape de l'audience officielle, les raisons d'une décision négative doivent être données par écrit.

Le Projet de loi C-86 supprimerait cette exigence pour ce qui est de l'admissibilité. Un agent supérieur de l'immigration qui refuse l'admissibilité doit préciser le fondement de sa décision mais non les raisons de celle-ci. On peut supposer que le fondement pourrait ne vouloir dire que citer la disposition pertinente de la loi sur laquelle on s'est fondé pour refuser l'admissibilité à une personne. On devrait rétablir la nécessité de donner les raisons pertinentes.

### Réouverture du dossier

L'autorité responsable de la détermination des demandes de statut de réfugié devrait avoir le pouvoir de renverser une décision négative sur la foi d'un changement de circonstances, de nouvelles preuves non disponibles auparavant ou de toute autre raison qui semble justifiée dans les circonstances. La loi actuelle empêche la réouverture d'un dossier quelle que soit la raison une fois qu'une décision négative a été rendue. Une décision positive peut, par ailleurs, être reconsidérée à l'initiative du ministre, s'il y a changement de circonstances.

L'une des anomalies de la loi actuelle est que la Section des appels de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié peut rouvrir un dossier, alors que la Section du statut ne le peut pas. La Section des appels peut rouvrir un dossier, dans l'exercice de sa juridiction humanitaire et compatissante, pour prendre en considération toute preuve pouvant mener à un autre résultat. Pourtant, les causes soumises à la Section du statut sont des causes humanitaires qui sont tout aussi contraignantes sinon plus que celles entendues par la Section des appels.

Le Projet de loi C-86 perpétue ce problème. Le Parlement devrait saisir l'occasion offerte par le Projet de loi C-86 pour corriger cette lacune.

### Appel

Toutes les personnes qui demandent l'asile politique devraient avoir un droit d'appel d'une décision négative auprès d'un organisme indépendant et

impartial. La loi actuelle permet un examen judiciaire ou un appel pour des motifs juridiques techniques, mais aucun appel relativement aux mérites d'une cause peu importe que la personne soit un réfugié.

L'abolition de la notion d'éléments de preuve crédibles dans le Projet de loi C-86 rend les arguments de faveur de l'instauration d'un appel encore plus convaincants. Les ressources et le temps économisés en raison de l'abolition de l'étape des éléments de preuve crédibles pourraient être affectés aux appels. Le résultat net serait qu'il n'y aurait aucun coût supplémentaire et que le processus ne prendrait pas plus de temps que celui qui est en vigueur à l'heure actuelle. L'abolition de l'étape des éléments de preuve crédibles offre une occasion d'instaurer un appel que l'on ne devrait pas laisser passer.

#### Accès aux tribunaux

Les personnes qui demandent le statut de réfugié devraient avoir le même accès aux tribunaux que les ressortissants du pays dans lequel elles cherchent refuge. Ce principe est refusé dans le cadre de la loi actuelle parce que les personnes qui demandent le statut de réfugié doivent demander une autorisation à la Cour fédérale pour présenter une demande de contrôle judiciaire. Les ressortissants nationaux n'ont pas à faire une demande d'autorisation pour présenter une demande de contrôle judiciaire d'une décision qui les touchent sur une question sortant du cadre de la Loi sur l'immigration. Les ressortissants canadiens ont le droit de demander une révision judiciaire.

La procédure de demande d'autorisation est discrétionnaire. Elle se fait par voie de représentation écrite. Il n'y a habituellement pas d'audience verbale. Lorsque l'autorisation est refusée, on ne communique habituellement pas les motifs. L'exigence relative à la demande d'autorisation devrait être supprimée.

Plutôt que de faire disparaître les inégalités d'accès aux tribunaux qui jouent au détriment des personnes demandant le statut de réfugié, le Projet de loi C-86 a pour effet de les aggraver. Le projet de loi propose que lorsque l'autorisation est accordée et que la cause est entendue par la Division de première instance de la Cour fédérale, il ne peut y avoir appel que si un juge de la Division de première instance établit qu'une question grave d'importance générale intervient et qu'il a formulé la question. Les ressortissants nationaux qui font appel des jugements rendus en première instance en vertu d'autres lois que la Loi sur l'immigration ne sont pas soumis à cette règle. Cette disposition devrait être supprimée du projet de loi.



Les dispositions relatives à la notification présumée sont aussi nouvelles, dures et spécifiques à la Loi sur l'immigration. La loi et le projet de loi précisent l'un et l'autre qu'une personne doit demander l'autorisation d'appeler d'un jugement négatif à la Cour fédérale dans un délai de quinze jours suivant la journée où le demandeur est avisé de la décision. Le projet de loi ajoute toutefois qu'une personne est présumée avoir été avisée de la décision dans les sept jours après l'envoi de celle-ci.

Un avis peut être envoyé à la mauvaise adresse, sans que le demandeur ne soit en faute, ou peut être envoyé à la bonne adresse alors que la personne qui a présenté la requête est en visite ailleurs au pays et le temps prévu pour demander l'autorisation requise s'écoulera sans que cette personne n'ait jamais été informée de la décision. Une personne qui demande le statut de réfugié peut présenter une demande de prolongement une fois ce délai est écoulé. Cependant, un tel fardeau ne devrait pas être imposé à un demandeur non informé et innocent. Cette disposition devrait aussi être supprimée du projet de loi.

#### Suspension du renvoi

Toute demande d'appel ou d'examen judiciaire d'une décision négative suite à la présentation d'une demande de statut de réfugié devrait avoir un effet de suspension. Le demandeur ne devrait pas être expulsé jusqu'à ce qu'il y ait eu décision finale en ce qui a trait à l'appel ou à la demande d'examen.

La loi actuelle reconnaît ce principe pour les personnes à qui une audience officielle a été refusée, mais le rejette pour celles qui ont essuyé un refus à l'étape de l'admissibilité ou des éléments de preuve crédibles. Les tribunaux ont réagi à cette lacune de la loi en prenant la position qu'ils seraient disposés à accorder un sursis d'exécution d'une ordonnance d'expulsion, en dépit de la loi, dès qu'une question sérieuse est soulevée, qu'un dommage irréparable pourrait être causé au demandeur par suite de l'expulsion et que la prépondérance des inconvénients favorise le demandeur.

Le Projet de loi C-86 perpétue le problème. A un égard, le problème est atténué. A d'autres égards, le problème est aggravé. La loi accorde présentement un sursis de trois jours aux personnes qui essuient un refus à l'étape de l'admissibilité ou des éléments de preuves crédibles. Le projet de loi prolonge ce délai à sept jours. Une personne susceptible d'être renvoyée aux États-Unis ne bénéficie pas présentement du sursis de trois jours. Cette personne ne bénéficiera pas, au terme du projet de loi, du sursis de sept jours. Une personne susceptible de renvoi dans un tiers pays sûr bénéficie

présentement du sursis de trois jours en vertu de la loi. Mais cette personne ne bénéficiera pas du sursis de sept jours en vertu de projet de loi.

Aucune de ces dispositions ne devraient figurer dans le projet de loi, notamment à la lumière du fait que les tribunaux ont accordé des sursis pour des motifs différents de ceux énoncés dans la loi. Peu importe qu'une personne soit jugée admissible ou non, qu'elle ait des éléments de preuve crédibles ou non, qu'elle viennent ou non des États-Unis, qu'elle soit ou non venue d'un tiers pays sûr, une demande d'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire devrait avoir un effet de suspension.

Le projet de loi renferme une exception inquiétante à la règle des sept jours qui ne figure pas présentement dans la loi à l'égard de la règle des trois jours. L'exception est que, si la personne y consent, l'ordre de renvoi peut être exécuté avant l'expiration de la période de sept jours.

Aux États-Unis, il y a une longue histoire de pratiques systématiques et déshonorantes de signature forcée de formules de départ volontaire, sous les pressions exercées par le service de l'immigration et de la naturalisation des États-Unis, pratiques qui ont été relevées par les tribunaux américains. L'exception prévue dans le projet de loi permettrait l'apparition de ce genre d'abus au Canada. Elle rend encore plus sérieuse la crainte de renvoi systématique aux ports d'entrée. Notamment à la lumière de tous les autres pouvoirs accordés aux agents de l'immigration dans ce projet de loi, cette exception ne devrait pas y figurer.

#### Confidentialité

Une demande de statut de réfugié devrait être confidentielle. L'identité de la personne qui présente la demande et même le fait qu'elle présente une demande devrait être protégés.

Le projet de loi envisage une rupture avec ce principe. Le projet de loi accorde au gouvernement le pouvoir de conclure des accords avec d'autres pays pour partager des renseignements au sujet des personnes qui voyagent entre les pays qui sont parties à de tels accords. Ce pouvoir devrait être restreint afin qu'aucune information au sujet des demandes de statut de réfugié ou du fait qu'une demande a été ou pourrait être présentée ne soit en aucune circonstance divulguée à un autre pays.



### Non-discrimination

Les personnes qui demandent le statut de réfugié ne devraient pas être assujetties à un traitement discriminatoire du simple fait qu'elles ont demandé le statut de réfugié. Elles ne devraient être soumises à aucune fouille déraisonnable et certainement pas de façon discriminatoire. Elles ne devraient pas être soumises à des intrusions non raisonnables dans leur vie privée et certainement pas de façon discriminatoire.

Le projet de loi envisage d'accorder au gouvernement le pouvoir d'exiger des personnes qui demandent le statut de réfugié qu'elles se conforment aux règlements régissant leur identification. Le gouvernement a déclaré qu'il entendait utiliser ce pouvoir pour permettre la prise d'empruntes digitales et de photographies des personnes qui demandent le statut de réfugié afin de déceler les cas de fraude de l'aide sociale et de prévenir les demandes multiples de statut de réfugié.

Cette proposition entraîne une discrimination contre les réfugiés; elle viole le principe qui interdit de faire des fouilles déraisonnables. Elle viole également le droit à la vie privée. Il n'y a pas davantage de justification pour la prise des empruntes digitales et des photographies des personnes qui demandent le statut de réfugié pour un motif lié à la fraude du système d'aide sociale ou le risque de demandes multiples qu'il n'est justifié de prendre les empruntes digitales en fonction du sexe ou de la race ou encore du groupe ethnique parce que l'on craint les risques de fraude du système d'aide sociale.

La prise d'empruntes digitales et de photographies ne devrait se faire qu'au cas par cas, lorsqu'il existe une cause raisonnable et probable de soupçonner, dans un cas particulier, une fraude du système d'aide sociale ou la présentation de demandes multiples. Le projet de loi devrait restreindre le pouvoir d'édicter un règlement relatif à l'identification qui comporterait de telles dispositions.

### Aide aux réfugiés

La loi canadienne devrait encourager les Canadiens à aider les réfugiés qui demandent protection. Sous aucune circonstance ne devrait-elle pénaliser quiconque vient en aide aux réfugiés qui demandent protection.

Deux préoccupations se posent ici. L'une a trait au parrainage des réfugiés outre-mer par des groupes canadiens. Le projet de loi accorde au Cabinet le

pouvoir de prescrire si le nombre de réfugiés à qui un visa peut être émis ou qui peuvent être admis au Canada au cours d'une année devrait être limité. Il donne en outre au Cabinet le pouvoir d'autoriser les agents d'immigration à ne pas évaluer les demandes de visa d'admission présentées par des réfugiés lorsque le ministre considère que cela est nécessaire pour les fins du plan d'immigration en vigueur. La documentation explicative qui accompagne le projet de loi précise l'intention du gouvernement d'utiliser ces pouvoirs pour assujettir les demandes d'admission des réfugiés parrainés à une limite fixe à chaque année.

Nous pensons que l'on ne devrait imposer aucune limite fixe à la volonté des Canadiens d'exprimer leur générosité. Dans la mesure où il y a des Canadiens qui répondent aux critères financiers et qui sont disposés à parrainer des réfugiés, le gouvernement devrait permettre ces parrainages peu importe leur nombre. Le pouvoir de limiter le traitement et l'admission des réfugiés parrainés ne devrait pas figurer dans le projet de loi.

Par ailleurs, nous croyons que le projet de loi pourrait utilement établir certains principes de base applicables au système de détermination des réfugiés à l'étranger pour reconnaître que le parrainage est un moyen de protéger des réfugiés. On devrait saisir l'occasion pour faire en sorte que le système respecte les principes de la justice fondamentale notamment en établissant un droit d'appel.

La deuxième préoccupation a trait aux dispositions détaillées qui figurent dans le projet de loi en vue d'imposer des peines à ceux qui aident des personnes qui ne possèdent aucun document à entrer au pays. De fait, il semble que ce sujet prenne beaucoup plus d'espace que tout autre dans le projet de loi.

Les sanctions visant les transporteurs constitue l'une des facettes du problème. Les sanctions applicables aux transporteurs sont un élément vénérable et honteux de la loi canadienne sur l'immigration. Ces dispositions remontent à la loi originale de 1978. Elles deviennent cependant de plus en plus dures avec chaque amendement. Dans ce projet de loi, les sanctions envisagées sont encore plus draconiennes.

Les sanctions imposées aux transporteurs ont déjà été jugées inconstitutionnelles en République fédérale d'Allemagne, par le tribunal d'appel administratif de ce pays comme étant contraires au droit de demander l'asile. Il ne fait aucun doute que les sanctions ont un tel effet. Les sanctions font des lignes aériennes des agents de police de l'immigration.



Cette situation est injuste pour les lignes aériennes et désastreuse pour les réfugiés qui cherchent à obtenir une protection. Les dispositions relatives aux sanctions imposées aux transporteurs qui figurent dans le projet de loi et dans la loi devraient être supprimées.

De même, la loi renferme une disposition de pénalité générale et le projet de loi entend pénaliser quiconque aide une personne qui ne possède pas de documents à venir au Canada. Le projet de loi accroît l'amende maximale de 10 000 \$ à 100 000 \$. De même, il supprime l'exigence que l'infraction soit commise en connaissance de cause. En d'autres termes, une personne qui aide même par inadvertance un réfugié qui ne possède pas de documents à entrer au Canada est passible d'une amende de 100 000 \$ et d'une peine d'emprisonnement de cinq ans.

Une personne qui entre au Canada en utilisant un faux document ou un document obtenu de façon irrégulière est coupable d'une infraction. Une personne qui présente une demande de statut de réfugié pourrait ne pas être accusée d'avoir commis une telle infraction. Il en va de même d'une personne qui est reconnue comme réfugié. Cela figure dans la loi et dans le projet de loi.

En conséquence, la loi pénalise les transporteurs et les autres qui aident un réfugié à poser un acte pour lequel le réfugié ne sera pas lui-même poursuivi. L'infraction visant l'aide accordée à un réfugié est légiférée hors de son contexte, indépendamment de l'acte auquel l'aide s'adresse.

Cette partie du projet de loi constitue une preuve manifeste de l'opposition du gouvernement à l'entrée des réfugiés au Canada. Ces dispositions n'ont pas leur place dans un État qui prétend offrir sa protection aux réfugiés.

A tout le moins, on devrait prévoir la même exception pour les transporteurs et les autres que celle qui est accordée aux réfugiés. Aucun transporteur ne devrait être pénalisé et aucune personne ne devrait être poursuivie pour avoir aidé une personne ne possédant pas de documents à venir au Canada lorsqu'une demande de statut de réfugié est en instance pour cette personne ou lorsque la demande de statut de réfugié a été acceptée.

Cette proposition n'est toutefois pas présentée comme une solution idéale parce qu'elle pourrait inciter les lignes aériennes ou les autres transporteurs à établir leurs propres critères de détermination des réfugiés afin d'éviter les sanctions. Idéalement, aucune interdiction ou sanction ne devrait figurer dans la loi.

### Réunification des familles

Les réfugiés au Canada devraient être réunis avec leurs familles se trouvant à l'étranger aussitôt qu'il est raisonnablement pratique de le faire. Dans ce domaine, le Projet de loi C-86 représenterait une amélioration. Selon le projet de loi, un réfugié au Canada pourrait inclure sa famille se trouvant à l'étranger dans sa demande d'établissement. Les demandes visant la famille à l'étranger et le réfugié qui se trouve au Canada seraient traitées simultanément. Présentement, le traitement de la demande visant la famille à l'étranger peut commencer seulement après que le traitement de la demande présentée par le réfugié au Canada est complétée et que le réfugié, à titre d'immigrant reçu, peut parrainer sa famille se trouvant à l'étranger.

Ce que l'on se propose de faire dans le Projet de loi C-86 n'est cependant pas idéal. La famille à l'étranger devrait pouvoir entrer au Canada dès que la personne qui demande le statut de réfugié est reconnue comme telle. A l'instar du réfugié lui-même, le cas de la famille devrait être étudié pendant que celle-ci se trouve au Canada. La famille devrait pouvoir entrer durant la période de traitement plutôt que d'avoir à attendre à l'extérieur, séparée du réfugié qui se trouve au Canada, pendant que se déroule le traitement.

### Conclusion

Ce mémoire met en relief plusieurs de nos préoccupations. Mais il ne les énonce pas toutes. Le projet de loi compte 113 pages. Il comporte 128 articles. Nous pourrions présenter d'autres préoccupations si nous disposions de plus de temps devant le comité ainsi que pour consulter nos membres. Nous vous prions de ne pas conclure que nous n'avons aucune inquiétude au sujet des dispositions dont nous n'avons pas traité dans nos commentaires.

Parfois, les principes ne sont pas pratiques; parfois, la gestion ne suit pas de principes. Idéalement, le Canada devrait disposer d'un système de protection des réfugiés qui est à la fois pratique et régi par des principes. Cependant, un système qui serait conçu en n'ayant à l'esprit que la dimension pratique ne saurait réussir à respecter les normes émanant de principes, même par inadvertance. Le Projet de loi C-86 est si imprégné des préoccupations de gestion que la question des principes y est tout à fait négligée.

La protection des réfugiés ne devrait pas être confondue avec la gestion de l'immigration. Compte tenu de l'obsession que manifeste le gouvernement à vouloir imposer la gestion de l'immigration en matière de protection des réfugiés, on peut se demander qui gèrera les gestionnaires? Certes, ce rôle



revient au Parlement. Le Parlement ne doit pas abdiquer sa responsabilité et approuver la loi dans sa forme actuelle du simple fait que le gouvernement lui a demandé de le faire. Nous exhortons les parlementaires soit à supprimer les dispositions relatives aux réfugiés qui figurent dans le projet de loi et à reporter leur examen à plus tard, dans un autre contexte, soit à modifier le projet de loi en tenant compte des suggestions que nous avons faites.

## APPENDICE «C-86/15»

### ASSOCIATION DES AVOCATS POUR LES RÉFUGIÉS

179, rue John, bureau 502, Toronto (Ontario) M5T 1X4

(416) 351-8600

Télécopieur : (416) 351-8331

### DÉCLARATION AU COMITÉ LÉGISLATIF

SUR LE PROJET DE LOI C-86

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET  
D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE

30 JUILLET 1992

Une association de sensibilisation et d'appui  
au droit des réfugiés



## I. Introduction

Bien qu'heureux d'être ici pour témoigner devant le Comité, nous regrettons que des contraintes de temps nous empêchent de vous aider autant que nous le souhaiterions. La rapidité avec laquelle le projet de loi a été adopté en deuxième lecture et renvoyé à votre Comité ainsi que les congés d'été nous ont empêché de consulter un grand nombre de membres de notre association, de mener les recherches que nous jugeons pertinentes sur les questions soulevées par le projet de loi et de terminer la rédaction de notre assez long mémoire. Nous avouons ne pas voir tellement l'utilité d'une telle précipitation et nous regrettons que le Parlement ne puisse bénéficier d'une réflexion plus approfondie, impossible dans des délais aussi courts.

Nous avons de nombreuses préoccupations - de principe, d'application et techniques. Nos inquiétudes sont nombreuses et l'ébauche de notre «mémoire» compte maintenant une soixantaine de pages. Beaucoup d'entre elles sont techniques. Nous espérons que vous trouverez notre mémoire utile quand vous entreprendrez votre étude article par article en septembre. Nous vous ferons parvenir notre mémoire d'ici quelques semaines.

Il est difficile d'examiner le projet de loi avec soin parce qu'aucun règlement ne l'accompagne, en dépit du vaste pouvoir de réglementation qu'il prévoit. Reste à savoir comment le présent ministre, sans parler de ses successeurs, mettra en oeuvre ces dispositions.

Compte tenu du peu de temps mis à notre disposition aujourd'hui, nous avons décidé de ne faire ressortir que quelques-unes de nos appréhensions face au projet de loi. Premièrement, la plupart de nos inquiétudes sont liées au refus de l'accès au pays pour les réfugiés véritables. Deuxièmement, le projet de loi démontre un manque de confiance considérable dans la Section du statut de réfugié de la CISR. Troisièmement, le projet de loi confère un pouvoir discrétionnaire considérable au ministre et à ses fonctionnaires.

## II. Les dispositions relatives à l'accès

La principale préoccupation de la Refugee Lawyers Association est la manière avec laquelle les dispositions du projet de loi C-86 bloquent arbitrairement l'accès, pour les réfugiés véritables, au processus de détermination du statut de réfugié et à l'application régulière de la loi et punissent les réfugiés pour des actes tout à fait conformes avec le comportement d'un réfugié de bonne foi. Les dispositions de ce genre abondent dans le projet de loi et nous en évoquerons quelques-unes dans les remarques suivantes.

La justification de ces dispositions semble se fonder sur l'impression erronée que la politique trop libérale de détermination du statut de réfugié du Canada attire un plus grand nombre de demandeurs du statut de réfugié que ce qui serait raisonnable.

De fait, le Canada reçoit moins de demandeurs du statut de réfugié par habitant que tout autre pays du monde occidental et beaucoup moins qu'un grand nombre de pays en développement, tels que l'Iran et le Kenya, qui sont loin d'être des modèles de respect des droits de la personne. En moyenne, les pays occidentaux accueillent un demandeur du statut de réfugié par 850 habitants. Le Canada en accueille beaucoup moins que la moyenne, soit un demandeur par 1 000 habitants. L'Allemagne, en comparaison, en accueille un par 250 habitants.

Le projet de loi C-86 témoigne de la subordination de la tradition humanitaire et des besoins de protection très réels des persécutés aux objectifs d'exécution de la loi sur l'immigration. Il en résulte une politique de détermination du statut de réfugié confuse et contradictoire.

La Refugee Lawyers Association appuie la demande du Conseil canadien pour les réfugiés et de la Commission de réforme du droit du Canada visant à séparer la loi et le système de détermination du statut de réfugié de la politique d'immigration. Tout comme ces organismes, nous pensons que ces deux domaines peuvent être administrés correctement par des mécanismes distincts.

La Refugee Lawyers Association recommande une politique de détermination du statut de réfugié distincte de la politique d'immigration et non subordonnée à cette politique.

#### 1. Papiers d'identité et documents de voyage

Un certain nombre de restrictions auront des conséquences sur les demandeurs du statut de réfugié de bonne foi parce qu'elles limiteront ou bloqueront arbitrairement l'accès aux personnes sans papiers d'identité.

Ces dispositions sont insidieuses. La plupart des réfugiés véritables n'ont pas de documents de voyage. Il est absurde de s'attendre que les réfugiés s'adressent au gouvernement qu'ils craignent pour leur demander des documents de voyage. De plus, certains gouvernements confisquent délibérément tous les papiers d'identité dans le cadre de leurs actes de persécution. Ainsi, l'Irak a expulsé des dizaines de milliers, voire des centaines de milliers de ses propres citoyens en Iran en leur laissant tout simplement les vêtements qu'ils portaient, après avoir délibérément confisqué leurs papiers d'identité. D'autres, comme la Somalie, n'ont même pas de gouvernement efficace capable d'émettre des papiers d'identité.

Curieusement, la Section du statut de réfugié refuse souvent des revendications parce que le demandeur a pu obtenir ces documents de son gouvernement, ce qui démontrerait que le demandeur ne craint pas son gouvernement ou que son gouvernement ne s'intéresse pas à lui.



Même lorsque les réfugiés peuvent obtenir ces documents, le droit et la pratique en matière d'immigration au Canada font qu'aucun demandeur du statut de réfugié ne peut obtenir un visa. [Loi actuelle, article 9, paragraphes 13(2) et 14(3) du Règlement] Les dispositions relatives à l'immigration stipulent que sans un visa et sans un document de voyage, les voyageurs ne peuvent monter à bord d'un aéronef. [Article 77, p. 75, remplaçant l'article 89.1] Les réfugiés véritables sont donc forcés d'utiliser de faux papiers pour échapper au danger.

Il est clairement déplacé de s'attendre que les réfugiés de bonne foi arriveront au Canada munis de papiers dûment obtenus. Les dispositions qui reposent sur cette supposition constituent des entraves pour les réfugiés véritables.

La plupart des réfugiés de bonne foi se départissent de ces documents ou les détruisent avant de se présenter devant les agents d'immigration au Canada, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, la vaste majorité des réfugiés authentiques n'ont pas beaucoup voyagé. Les agents sont la principale source d'information au sujet des voyages et les demandeurs se fient sur les renseignements qu'ils obtiennent auprès de ces agents. Les agents considèrent les faux papiers comme une preuve incriminante et prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que ces preuves ne tombent pas entre les mains des organismes internationaux d'exécution de la loi. Ces agents se protègent. Par conséquent, ils conseillent aux réfugiés de se départir des documents de voyage ou de les détruire pour éviter d'être passibles de poursuites au Canada et d'être expulsés dans le pays qui les persécute. Les réfugiés nerveux sont influencés par ces conseils, qui protègent l'agent, pas le réfugié. Les agents risquent peu d'adopter une politique qui aiderait les organismes d'exécution de la loi à faire enquête à leur sujet ou à les poursuivre.

Deuxièmement, et cela est pire encore, les demandeurs du statut de réfugié qui voyagent avec de faux papiers sont souvent accusés lors des audiences d'un crime grave de droit commun, à savoir l'utilisation de faux papiers, [article 368 du Code criminel] mais uniquement lorsqu'ils remettent leurs faux papiers à un agent d'immigration au point d'entrée. Cette accusation menace sérieusement la perspective d'obtenir le statut de réfugié. Chose curieuse et hypocrite, ceux qui ont détruit leurs documents de voyage ou s'en sont départis ne sont pas traités aussi mesquinement.

Le nouveau projet de loi prévoit un certain nombre de dispositions visant à interdire l'accès aux réfugiés véritables incapables de voyager avec des papiers en règle.

Ainsi, le projet de loi C-86 accroît un grand nombre de sanctions et en maintient d'autres à l'égard des personnes qui aident les voyageurs à entrer au Canada lorsque ces derniers n'ont pas les papiers nécessaires. [Article 86, p 83-84, créant le nouvel article 97.1; article 79, p. 76-77, nouvel article 91.1; article 83, p. 80-81, remplaçant les articles 94.1 et 94.2 et alinéa 94(1) m) de la Loi actuelle] La Refugee Lawyers Association croit qu'il est déplacé de punir ceux qui ont aidé des personnes considérées par la suite comme des réfugiés au sens de la Convention ou autorisées à demeurer au Canada pour des raisons humanitaires.

**La Refugee Lawyers Association recommande donc que personne, qu'il s'agisse des transporteurs, des membres de la famille ou des amis, ne fasse l'objet de sanctions administratives ou pénales lorsqu'on reconnaît par la suite que le voyageur est un réfugié au sens de la Convention ou qu'on lui permet de demeurer au Canada pour d'autres raisons.**

Les membres de la Section du statut de réfugié qui étudient les demandes prennent bien soin de déterminer l'identité du demandeur. S'ils ne sont pas convaincus de l'identité, la demande est rejetée.

Au lieu de montrer sa confiance envers la capacité des membres de la Commission de déterminer l'identité, le projet de loi exige l'unanimité lorsque le demandeur s'est départi de ses documents de voyage. [Paragraphe 60(6), p. 64-65, créant le nouvel alinéa 69.1(10.1) a)]. Le demandeur doit convaincre les deux membres du bien-fondé de l'ensemble de sa revendication plutôt qu'un seul d'entre eux -- même lorsque les deux membres peuvent facilement être convaincus pleinement de son identité!

De plus, même lorsque les réfugiés au sens de la Convention ont le droit de demander le statut d'immigrant reçu afin de s'établir et de recommencer leur vie, ceux qui arrivent sans papiers d'identité se font refuser ce droit. [Paragraphe 38(6), p. 44-45, remplaçant le paragraphe 46.04(8)] Cette disposition vise uniquement les demandeurs du statut de réfugié de bonne foi dont l'identité (et le droit à une décision au fond sur sa revendication) a été établie à la satisfaction de la Section du statut de réfugié.

Étant donné que les réalités de la fuite des réfugiés et les politiques intégrées au droit de l'immigration empêchent les réfugiés véritables d'arriver au Canada avec des papiers en règle, les politiques discriminatoires envers les demandeurs du statut de réfugié sans papiers en règle sont hypocrites et punitives. Par ailleurs, on demande au Parlement de prendre des mesures laissant entendre qu'il ne faut pas faire confiance aux membres de la Section du statut de réfugié.

**La Refugee Lawyers Association recommande de supprimer les dispositions du projet de loi C-86 qui punissent les réfugiés authentiques voyageant sans papiers en règle.**



## 2. Critères de recevabilité

La Refugee Lawyers Association est d'avis que les dispositions relatives à la recevabilité contenues dans la loi actuelle et dans le projet de loi sont incongrues. Nous exposerons nos arguments en détail dans notre mémoire. Toutefois, nous estimons fondamentalement qu'il est impossible de formuler cette disposition ou la procédure de manière à corriger les lacunes.

Mais si le Parlement juge bon d'imposer ces critères, nous recommandons fortement que des changements importants soient apportés à la méthode de détermination du statut de réfugié et aux critères appliqués actuellement. Nous analyserons d'abord les critères appliqués.

### a. Personnes qui se sont fait reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays

[Paragraphe 36(1), p. 41-42, modifiant l'alinéa 46.01(1) a)]

Le premier critère de recevabilité s'applique aux personnes qui se sont fait reconnaître le statut de réfugié dans un autre pays. Par suite de l'abrogation du paragraphe 46.02(2) [Article 36 abrogeant le paragraphe 46.02(2)], aucune protection ne sera accordée aux personnes ayant raison de craindre d'être persécutées dans un pays qui leur a déjà reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention. La modification de la situation dans un pays ou l'incapacité du pays d'asile de respecter la Convention pourraient être des raisons légitimes incitant un demandeur à quitter un pays d'asile.

La Refugee Lawyers Association recommande que cette disposition soit modifiée afin de protéger les réfugiés au sens de la Convention qui ont raison de craindre d'être persécutés dans le pays d'asile et qui ne reçoivent pas la protection minimale exigée par la Convention.

### b. Personnes qui entrent au Canada en provenance d'un pays tiers désigné

[Paragraphe 36(1), p. 41-42, modifiant l'alinéa 46.01(1) b)]

Le deuxième critère de recevabilité est la disposition relative aux pays tiers «sûrs». La Refugee Lawyers Association s'oppose en principe à cette disposition, pour les raisons suivantes :

- premièrement, elle contrevient à un grand nombre de facteurs humanitaires qui devraient guider le rétablissement des réfugiés,
- deuxièmement, elle fait entrer des considérations politiques et économiques non pertinentes dans la détermination du statut de réfugié,

- troisièmement, malgré ce qu'elle prétend, elle n'est pas un modèle de coopération internationale dans le processus de détermination du statut de réfugié, mais plutôt une politique de chacun pour soi.

Premièrement, les réfugiés vont dans un pays parce qu'ils y ont de la famille et un réseau de soutien. L'unité familiale est une notion importante dans la détermination du statut de réfugié et dans le rétablissement. Cette disposition entraînera la séparation et la destruction de familles de réfugiés vulnérables et traumatisés.

Elle joue en faveur des personnes assez riches ou de pays développés et donc capables de prendre des vols directs. Il est contraire à la tradition humanitaire du Canada de refuser de protéger les pauvres et les persécutés des pays en développement.

Deuxièmement, il y a un risque énorme que la désignation ou la suppression d'un pays tiers «sûr» ne devienne très politique, au pays et à l'échelle internationale. Un ministre de la Couronne est compromis lorsque des considérations économiques et politiques internationales peuvent être influencées par une telle décision. Il ne convient pas de placer un ministre dans une situation aussi compromettante.

Troisièmement, le Canada ne reçoit pas un nombre de demandeurs du statut de réfugié proportionnel à sa population. Permettre à un ministre de désigner unilatéralement comme pays tiers sûrs des pays qui en reçoivent davantage par habitant ne peut donc qu'être considéré comme une politique de chacun pour soi. Cet article ne fournit pas un modèle prometteur de coopération internationale dans la détermination du statut de réfugié.

La Refugee Lawyers Association recommande que les dispositions relatives aux pays tiers «sûrs» ne soient pas mises en oeuvre, puisqu'elles entraîneront la destruction arbitraire des familles de réfugiés et couperont les réfugiés traumatisés d'un soutien communautaire dont ils ont grandement besoin.

La Refugee Lawyers Association recommande en outre que les dispositions relatives aux pays tiers «sûrs» ne soient pas mises en oeuvre puisqu'elles compromettent la capacité du gouvernement de poursuivre des politiques de détermination du statut de réfugié indépendantes des politiques économiques internationales.

La Refugee Lawyers Association recommande en outre que le ministre n'ait pas le pouvoir de décréter unilatéralement qu'un autre pays est «sûr», en particulier lorsque ce pays reçoit proportionnellement plus de réfugiés que le Canada. Sinon, il en résultera une politique de chacun pour soi.



Si le Parlement juge bon de mettre en oeuvre les dispositions relatives aux pays tiers sûrs, l'Association lui demande de fixer les normes ou les exigences minimales concernant la protection que le pays tiers doit offrir aux demandeurs du statut de réfugié avant que ces pays ne soient désignés. Bien que le projet de loi prétende établir des exigences minimales, ces mesures de protection et ces exigences sont illusoires.

*i. Facteurs à considérer dans la désignation des pays tiers*

[Paragraphe 36(1), p. 41-42, modifiant l'alinéa 46.01(1) b), article 97, p. 92, créant le nouvel article 108.1; paragraphe 101(7), p. 99-100, créant le nouvel alinéa 114(1) s); paragraphe 101(11), p. 101-104, créant le nouveau paragraphe 114(8)]

Les facteurs à considérer pour désigner un autre pays comme un pays «sûr», qu'il s'agisse ou non d'un pays avec lequel le Canada a conclu un accord, sont tout à fait insuffisants. La seule exigence du projet de loi est que le pays observe l'article 33 de la Convention, soit un seul article d'une convention fondamentale parmi les 46 qui visent à établir une norme minimale.

La Refugee Lawyers Association recommande que le pays tiers soit obligatoirement partie à la Convention et en applique toutes les dispositions, pas simplement l'article 33, et qu'il assure le respect des droits de la personne des réfugiés et des demandeurs du statut de réfugié tels qu'énoncés dans la Convention relative au statut des réfugiés et le droit international des droits de la personne.

De nombreux pays qui observent certains éléments de la Convention n'ont pas de système de détermination du statut de réfugié à la hauteur des normes internationales minimales. Les Canadiens doivent être convaincus que la détermination du statut de réfugié se fera correctement dans le pays tiers. Sinon, les assurances que les demandeurs du statut de réfugié seront protégés dans ces pays deviendront vides de sens. Si les procédures de détermination du statut de réfugié présentent des lacunes, des réfugiés authentiques courront un danger.

La Refugee Lawyers Association recommande que le pays tiers dispose d'un système de détermination du statut de réfugié qui respecte les normes minimales de détermination établies par le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Pour que les Canadiens fassent confiance aux pays désignés pays tiers «sûrs», la désignation doit absolument résulter d'un processus consultatif et faire l'objet d'un examen par le public canadien et par nos représentants.

La Refugee Lawyers Association recommande que les formalités menant à la désignation d'un pays comprennent des consultations ouvertes et publiques avec les groupes et personnes intéressés au Canada et que la désignation fasse l'objet d'un examen par le Parlement et par le public canadien.

Même lorsqu'un tel accord est conclu, la désignation de ce pays serait malvenue si le pays ne respectait pas les normes minimales décrites ci-dessus. De plus, de telles ententes doivent se limiter uniquement à cet objectif précis, afin de minimiser les risques de contamination du processus par des facteurs externes.

La Refugee Lawyers Association recommande qu'aucun accord ne soit conclu avec un autre pays conformément à l'article 108.1 tant que ce pays ne satisfait pas ces exigences minimales. Elle recommande que ces accords soient publics et fassent l'objet d'un examen par le Parlement et par le public canadien.

c.      *Sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi*

Le sursis de sept jours qui s'applique aux autres dispositions concernant le renvoi est tout à fait insuffisant, mais pire encore, lorsqu'un bureaucrate de l'Immigration décrète qu'une personne arrive au Canada d'un pays désigné, cette personne peut être renvoyée immédiatement, sans aucun sursis. [Article 41, p. 47-49, créant le nouvel alinéa 49(1.1) b)] Sur requête, la Cour fédérale pourrait surseoir à l'exécution de la mesure de renvoi lorsqu'il y aurait des raisons convaincantes, mais une telle requête serait impossible tant que l'intéressé est gardé involontairement au secret durant l'interrogatoire et les délibérations des bureaucrates.

La Refugee Lawyers Association recommande un sursis d'une durée pratique qui pourrait permettre une requête à la Cour fédérale et qui permettrait à l'intéressé d'obtenir de l'aide juridique ou l'assistance d'un membre de la famille, d'un ami ou d'un groupe communautaire.

d.      *Personnes susceptibles d'être des criminels ou de constituer un danger pour la sécurité*

[Paragraphe 36(1), p. 41-42, modifiant l'alinéa 46.01(1) e)]

Le dernier critère de recevabilité dont nous voulons traiter pour le moment rend les demandeurs non admissibles lorsqu'ils sont visés par les nombreuses dispositions concernant les activités criminelles et la sécurité contenues dans la Loi sur l'immigration. La Refugee Lawyers Association encourage la désignation et le renvoi efficaces du Canada des personnes qui tentent d'échapper aux poursuites et non à la persécution et qui constituent



véritablement un danger pour la sécurité ou une menace pour le Canada et les Canadiens.

Toutefois, nous nous opposons vivement à ce que cette question soit séparée du processus de détermination du statut de réfugié. Il s'agit là en réalité d'une des fonctions les plus importantes de la Section du statut de réfugié. [Annexe à la Loi sur l'immigration, conformément au paragraphe 2(1) de la Loi sur l'immigration] La définition de «réfugié au sens de la Convention» exclut explicitement

- les personnes qui tentent d'échapper à des poursuites et non à la persécution, et
- les personnes dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elles ont
  - commis un crime grave de droit commun
  - commis un crime de guerre
  - commis un crime contre l'humanité
  - se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Ces dispositions incluraient des activités comme le terrorisme et l'activité criminelle grave, qui pèsent plus lourd que la crainte d'être persécuté. La définition exclut les membres des gouvernements qui ont commis des actes criminels internationaux ainsi que les membres des organisations participant à des activités criminelles. Par contre, les articles d'exclusion, rédigés avec soin au cours des conférences internationales, n'incluent pas les personnes qui ont recours à des moyens légitimes pour se rebeller contre la tyrannie ou à des moyens raisonnables pour échapper à la persécution.

Les dispositions du projet de loi C-86 relatives à la criminalité et à la sécurité, par contre, bloqueraient de nombreux réfugiés qui craignent sincèrement et profondément d'être persécutés et qui n'ont jamais commis d'acte contraire aux normes internationales ou qui constitue un acte criminel grave. Le projet de loi C-86 bloquerait des personnes qui ont résisté à la tyrannie et qui ont lutté pour la liberté. Ces personnes ne pourraient même pas faire entendre leur revendication.

Les membres de la Section du statut de réfugié sont explicitement formés pour prendre des décisions à ce sujet. Ils peuvent tenir compte des circonstances aggravantes dans ce qui constitue autrement des infractions mineures ainsi que des circonstances atténuantes dans ce qui semble être des infractions plus graves. Ils sont bien placés pour déterminer si les prétendues activités sont si graves qu'elles l'emportent sur les craintes de persécution et vice versa. Il s'agit là de facteurs qui devraient être pris en considération quand une personne craint sincèrement d'être persécutée et risque d'être torturée et d'être exécutée sommairement sans procès si on la renvoie.

Le Comité entendra d'autres témoins au sujet des dispositions relatives à la criminalité et à la sécurité. Il entendra qu'un grand nombre de ces dispositions sont absurdes et d'une portée exagérément large. La Refugee Lawyers Association partage ces préoccupations et appuie les remarques de l'Association canadienne des libertés civiles, de l'Association du Barreau canadien et de la Criminal Lawyers Association à cet égard. Notre mémoire exposera en détail nos propres préoccupations. Dans l'étude de ces dispositions, nous prions le Comité de se rappeler que ces dispositions absurdes concernant la criminalité et la sécurité constituent aussi une entrave à la présentation d'une revendication du statut de réfugié.

La Refugee Lawyers Association recommande que l'alinéa 46.01(1) e) soit supprimé du projet de loi C-86, que l'alinéa 46.01(1) e) de la Loi actuelle soit abrogé et que les dossiers portant sur des allégations de ce genre soient renvoyés à la Section du statut de réfugié pour que celle-ci prenne une décision au fond sur la revendication, le ministre étant représenté correctement à l'étude du dossier.

e. Refus d'une audience

*[Article 35, p. 40-411, créant le nouveau paragraphe 45(1), paragraphe 36(1), p. 41-42, modifiant le paragraphe 46.01(1)]*

La Refugee Lawyers Association s'inquiète profondément du processus de détermination de la recevabilité des revendications du statut de réfugié. Les bureaucrates de l'Immigration pourront décider qui a accès au processus et qui ne l'a pas. Le projet de loi C-86 prévoit la détermination de la recevabilité sans audience et sans l'aide des amis, de la famille ou d'un avocat. Cette disposition va clairement à l'encontre du droit à une audience établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Singh. Refuser ainsi l'accès au système de détermination du statut de réfugié ne peut qu'accentuer l'impression qu'il s'agit d'un système arbitraire et cruel.

Les bureaucrates de l'Immigration ne sont tout simplement pas en mesure de déterminer des questions de fait graves, par exemple si le demandeur craint d'être persécuté dans un pays où il a cherché asile ou pourrait avoir cherché asile, sans audience. Même l'identité peut être un fait contesté devant être déterminé correctement et complètement à l'étape de la détermination de la recevabilité.

S'il faut que les dispositions relatives à l'acceptabilité continuent de faire partie du programme canadien de détermination du statut de réfugié, la recevabilité ne doit pas être déterminée de cette façon. Dans l'ébauche de son rapport final, la Commission de réforme du droit du Canada indique que la recevabilité devrait être déterminée par la Section du statut de réfugié dans le cadre de son mandat. Les membres de cette Section sont bien placés pour ce faire, et le ministre pourrait présenter toutes les preuves et tous ses



arguments à la Section. Ne pas reconnaître ce rôle dans le projet de loi C-86 dénote un manque de confiance dans les capacités des membres de la Section du statut de réfugié.

**La Refugee Lawyers Association recommande que, si le Parlement maintient les dispositions relatives à la recevabilité, la recevabilité de la revendication du statut de réfugié soit déterminée par la Section du statut de réfugié.**

Si, très rarement et pour des raisons techniques, la définition d'un réfugié au sens de la Convention n'exclut pas une personne qui constitue un risque pour le Canada, le ministre qui souhaite faire de telles allégations peut toujours invoquer les dispositions concernant la garde ou les dispositions relatives à l'admissibilité ou encore recourir au processus d'enquête. La Commission de réforme du droit indique que les questions relatives à la sécurité qu'on veut régler en partant ont peu d'importance pratique et peuvent être reléguées à une étape ultérieure du processus. La Refugee Lawyers Association est d'accord. Les personnes qui présentent un risque immédiat pour la sécurité peuvent être mises sous garde conformément aux dispositions de la Loi à cet effet.

**La Refugee Lawyers Association recommande que les questions relatives à la sécurité non visées par la définition d'un réfugié au sens de la Convention soient réglées en dehors du processus de détermination du statut de réfugié.**

### **3. Examen des revendications refusées**

La Section du statut de réfugié se trompe parfois. Elle refuse parfois de reconnaître le statut de réfugié à des réfugiés véritables dans le cadre de la Loi actuelle. On peut s'attendre que le taux d'erreur augmentera dans le régime créé par le projet de loi C-86. Toutefois, les mesures de précaution pour déceler et corriger ces erreurs sont presque inexistantes. Les Canadiens peuvent s'attendre que nous renverrons encore plus de réfugiés authentiques dans des situations de persécution si le projet de loi est adopté dans sa version actuelle.

Les revendications refusées ne sont pas vraiment étudiées au fond. Le recours judiciaire ne remplace pas la nécessité d'un contrôle significatif parce que lorsque la demande de contrôle judiciaire est accueillie, les motifs permettant d'obtenir gain de cause sont très limités et, facteur le plus important, pour que le jugement puisse être cassé, les conclusions de fait erronées doivent être tirées de façon « abusive » ou « arbitraire ». [Loi sur la Cour fédérale, article 18.1] Il s'agit d'une norme très élevée qui, dans les faits, empêche le demandeur éconduit d'interjeter appel sur le fond de sa revendication.

Il n'y a également aucune disposition permettant de présenter de nouvelles preuves, afin de démontrer que la situation a changé dans un pays, par exemple. Il est seulement permis d'examiner la décision de la Section du statut de réfugié, à partir des faits indiqués à la Section. [Loi sur la Cour fédérale, articles 18 et 18.1]

Les recours judiciaires sont limités par les exigences rigoureuses concernant la demande d'autorisation qui empêchent les recours judiciaires dans plus de 75 p. 100 des cas. [Article 82.3 de la Loi actuelle, article 72, p. 70-73, abrogeant entre autres l'article 82.3 et créant le nouvel article 82.1] Ces statistiques extrêmement faibles révèlent les bases très étroites à partir desquelles un recours judiciaire peut être accordé.

Malgré le fait que la nécessité d'une autorisation élimine un grand nombre de demandes fondées ainsi que des demandes frivoles, de sorte que peu de causes seront entendues par la Section de première instance, le projet de loi limite aussi très sérieusement, et d'une manière encore jamais vue jusqu'ici, le contrôle des décisions de la Section de première instance par la Cour d'appel. Le projet de loi stipule que, avant que la question puisse être examinée par la Cour d'appel, le juge de la Section de première instance qui a rendu la décision doit certifier dans son jugement que l'affaire soulève une question grave et générale. [Article 72, p. 70-73, créant les nouveaux paragraphes 83(1) et 83(4)] Ces dispositions sont déplacées. Même les litiges privés les plus obscurs au sujet de marques de commerce ne sont pas limités d'une manière aussi particulière. De plus, les juges ne pensent pas tous de la même façon, et le public canadien devrait être assuré que plusieurs juges ont au moins jeté un coup d'oeil furtif sur l'affaire et que les divergences d'opinion entre les juges les plus chevronnés sont réglées avant de renvoyer les demandeurs dans des pays où ils risquent d'être persécutés. De plus, limiter les recours à la Cour d'appel à des questions d'importance générale provoquera des situations absurdes. Ainsi, la demande de contrôle judiciaire ne sera pas accueillie lorsque la revendication est rejetée pour des raisons hautement techniques, mais la Section du statut de réfugié et la Section de première instance reconnaissent toutes deux dans leurs décisions que le demandeur sera soumis à de rudes épreuves s'il est forcé de rentrer dans son pays d'origine. Cette norme est tout à fait incongrue et impossible à justifier.

Nous croyons comprendre que le professeur Hathaway traitera lui aussi de cette restriction au recours à la Cour fédérale. Nous appuyons ses remarques à ce sujet.

Compte tenu de toutes ces inquiétudes au sujet de la nécessiter d'un examen significatif des dossiers rejetés par la Section du statut de réfugié :

**La Refugee Lawyers Association recommande de modifier le projet de loi afin qu'une disposition obligatoire permette de réouvrir les revendications du statut de réfugié présentées à la Section du statut de réfugié en tenant compte des nouvelles preuves et de corriger les entorses à la justice naturelle et d'autres erreurs ou**



lacunes de la première audition. Sans une disposition de ce genre, la Section du statut de réfugié n'a pas les pouvoirs nécessaires pour réouvrir une audition, ce qui crée une grande injustice.

La Refugee Lawyers Association recommande que l'examen des décisions de la Section du statut de réfugié par la Cour fédérale repose sur le fond et non sur les motifs extrêmement limités permis par le recours judiciaire.

La Refugee Lawyers Association recommande en outre que la disposition empêchant l'examen par la Cour d'appel d'une décision de la Section de première instance soit supprimée du projet de loi.

À cause de la nature technique de la définition d'un réfugié au sens de la Convention, il arrive souvent que des personnes craignant légitimement une persécution très réelle se voient refuser le statut de réfugié. Il n'y a actuellement aucun examen des cas où, pour des raisons techniques mais légales, la personne n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Bien que le ministre de l'Immigration dispose d'un mécanisme pour examiner le cas de demandeurs qui se font refuser le statut de réfugié, dans la pratique, moins de 1 p. 100 de tous les cas examinés en Ontario en 1991 ont été acceptés de cette façon. Dans la pratique, cet examen est une farce.

La Refugee Lawyers Association recommande qu'il existe un examen réaliste et significatif d'examiner les revendications du statut de réfugié rejetées afin de déterminer si des raisons convaincantes, en dehors de la définition d'un réfugié au sens de la Convention, empêchent le Canada de renvoyer le demandeur dans son pays d'origine.

Ces dispositions relatives à l'accès limitent l'accès pour les réfugiés véritables, augmentent les entraves à une bonne détermination d'une revendication du statut de réfugié et limitent les possibilités que des réfugiés authentiques, éconduits par erreur par un agent d'immigration principal ou par la Section du statut de réfugié, obtiennent un examen convenable du refus. Le taux d'erreur actuel devrait augmenter dans ce régime. Par ailleurs, il n'y a pas de mécanisme d'examen réaliste des refus -- de fait, le mécanisme peu satisfaisant actuellement est limité encore davantage.

### III. La Section du statut de réfugié

Un grand nombre de ces dispositions dénotent un grave manque de confiance du gouvernement envers la Section du statut de réfugié. Les exemples les plus évidents sont l'obligation de prendre des décisions unanimes alors que le simple bon sens devrait suffire et le refus du gouvernement de permettre à la Section du statut de réfugié de déterminer la recevabilité, en particulier par rapport aux critères de la criminalité et de la sécurité et lorsqu'une personne prétend craindre d'être persécutée dans un pays où elle s'est fait reconnaître le statut

de réfugié au sens de la Convention. La Refugee Lawyers Association estime que si les membres de la Section du statut de réfugié n'ont pas les compétences nécessaires pour régler les questions relatives à la détermination du statut de réfugié, ils ne devraient pas être affectés à cette tâche. Étant donné que le Cabinet effectue les nominations, il a droit de regard sur la qualité des membres de la Section du statut de réfugié.

#### IV. La discrétion et le pouvoir de réglementation

Au lieu des nombreuses mesures de protection que devrait constituer le droit des réfugiés au Canada, le projet de loi prévoit que le ministre ou ses fonctionnaires peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire. Le droit des réfugiés ne devrait pas être l'apanage du ministre et de ses décrets. L'autorisation administrative n'est pas une protection suffisante pour ceux qui craignent d'être persécutés. Le public canadien devrait être convaincu que des mesures de protection suffisantes sont en place afin de veiller à ne pas renvoyer des réfugiés vers la persécution.

#### V. Conclusion

Bien que nous n'en ayons pas parlé ici, la Refugee Lawyers Association est aussi extrêmement préoccupée par les dispositions concernant la mise sous garde des demandeurs, par l'absence de dispositions définissant les compétences pertinentes des membres de la Commission nommés pour trancher les revendications du statut de réfugié, par l'effet des attestations de sécurité sur le processus de détermination du statut de réfugié, par le rôle des agents d'audience, par la disparition de la nature confidentielle de la détermination du statut de réfugié et par les dispositions permettant le sursis de l'exécution de mesures de renvoi dans certaines circonstances, entre autres.

La Refugee Lawyers Association préconise un système de détermination du statut de réfugié qui permet de découvrir les réfugiés authentiques et qui leur offre une protection réaliste contre la persécution. Nous croyons que les Canadiens ne veulent pas envoyer des gens se faire torturer, se faire battre et se faire tuer. Or, chacun des aspects dont nous avons parlé aujourd'hui nuit à la désignation des réfugiés véritables. Par conséquent, le nombre de personnes qui ont cherché la protection du Canada et qui seront renvoyées à la persécution augmentera. Le public canadien a droit à un système qui ferait davantage place à la confiance.



## APPENDICE «C-86/16»

### MÉMOIRE DESTINÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Il y a quatorze ans, soit le 10 avril 1978, la nouvelle Loi sur l'immigration du Canada entrait en vigueur. A ce moment-là, on croyait généralement que cette nouvelle loi améliorerait les procédures et rendrait les audiences et les examens administratifs plus équitables pour les immigrant-e-s, les visiteurs et visiteuses et les revendicateurs et revendicatrices du statut de réfugié-e.

Au moment de la promulgation de la Loi sur l'immigration, environ 2 000 personnes travaillaient pour le compte de la Direction de l'immigration de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ainsi que de la Commission d'appel de l'immigration (ancien nom de la CISR) au sein de leurs nombreux bureaux au Canada.

Depuis, le nombre des personnes entrant au Canada et les fonctions des hommes et des femmes chargés d'administrer et de mettre à exécution les dispositions de la Loi et du règlement qui en découle ont subi des changements considérables. On estime qu'il y a actuellement quelque 4 000 personnes au service de la Direction de l'immigration de la CEIC et près de 800 à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), sans compter les nombreuses personnes engagées par des organismes tels que la Cour fédérale et les ministères provinciaux chargés de l'immigration.

Malgré l'augmentation du personnel et des ressources connexes, notre système ne suffit pas à répondre à l'énorme demande.

Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada (SEIC), qui est un Élément de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, représente presque tous les employé-e-s syndiqués de la Direction de l'immigration de la CEIC et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il est heureux de pouvoir présenter les points de vue de ses membres sur l'important remaniement de la législation qu'ils et elles doivent mettre en application couramment.

Nous tenons à exprimer, en premier lieu, quelques observations qui vous permettront de mieux comprendre notre position, laquelle cadre avec celle que nous avons présentée à des comités parlementaires antérieurs.

En 1987, nous nous sommes opposés à certaines des dispositions du projet de loi destiné à modifier la Loi sur l'immigration et nous n'avons nullement hésité à communiquer nos craintes. En 1989, nous avons signalé bon nombre des lacunes du programme d'examen de l'arriéré des revendications du statut de réfugié-e et prévu exactement les délais, les ressources et les complications juridiques qu'il comportait. Nous croyons que le temps a prouvé exactes et équitables nos préoccupations et nos solutions.

Le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-86 en Chambre des communes le 16 juin 1992. Nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour étudier ce projet de loi mais nous l'avons quand même soumis à l'examen de notre comité consultatif, d'un comité ontarien et de membres individuels. Le projet de loi est destiné à régler bon nombre des problèmes inhérents à notre système d'immigration nouveau mais déjà dépassé.

Le SEIC appuierait normalement tout projet de loi qui faciliterait l'interception des immigrant-e-s non autorisés, appliquerait des règles plus rigoureuses aux criminels et aux organisations criminelles, donnerait aux agent-e-s le pouvoir de fouiller des personnes qui prétendent ne pas posséder de documents ou qui sont soupçonnées de porter illégalement des documents et, ce qui est le plus important, accélérerait la procédure d'octroi du droit d'établissement aux personnes reconnues être des réfugié-e-s afin qu'elles puissent rejoindre leurs familles.

Le projet comprend bien d'autres dispositions louables, dont les objets varient des exigences relatives au transport au traitement des causes devant être entendues par la Cour fédérale, à la simplification de nombreuses procédures courantes telles que celle qui a trait aux cartes de résident permanent, et à l'assouplissement des autorisations de séjour pour visiteur.

Ayant reconnu les nombreux aspects positifs du projet de loi, le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada tient à vous signaler les sujets d'inquiétude suivants :

- 1) Prévisions initiales de la réduction des emplois dans des secteurs tels que l'arbitrage et la présentation des cas et de la fermeture de bureaux dans de petites municipalités.
- 2) Continuation du recours à la désignation de commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
- 3) Distinction peu claire entre les audiences contradictoires et les audiences non contradictoires aux fins de la reconnaissance du statut de réfugié.
- 4) Délégation du pouvoir décisionnel et discrétionnaire aux personnes traitant directement avec le public ou à leurs supérieur-e-s immédiats.
- 5) Lacunes relevées dans le projet de loi.



### Réduction des emplois et fermeture de bureaux

Selon les prévisions préliminaires publiées par la Direction de l'arbitrage, le projet de loi rendrait excédentaires environ 45 arbitres et 112 agent-e-s de présentation des cas et membres du personnel de gestion et de soutien.

Nous croyons que ces prévisions sont exactes, compte tenu des nombreuses modifications décrites dans les documents à l'appui du projet de loi selon lesquelles les agent-e-s principaux d'immigration pourraient donner des ordres d'expulsion dans la plupart des cas (numériques) d'infraction aux règles de l'immigration et, ce qui importe encore davantage, pour éliminer les tests de crédibilité au niveau de l'examen primaire.

Nous avons appris dernièrement qu'il se peut qu'un certain nombre de Centres d'immigration du Canada soient fermés à la promulgation de la nouvelle loi parce que les entrevues, le counselling et l'aide à l'établissement des demandes seront simplifiés, éliminés ou accomplis par la poste, souvent dans d'autres collectivités lointaines.

Le SEIC ne peut pas appuyer l'élimination d'un important service communautaire tel que celui de l'immigration. Dans bien des collectivités, ce service assure la présence du gouvernement fédéral et donne à la communauté un moyen de communication directe et personnelle, sans compter le prestige. La fermeture de bureaux d'immigration pourrait enlever à des collectivités telles que Guelph, Woodstock, Kitchener, Lethbridge, Grande Prairie, Fort McMurray et Red Deer une importante capacité en matière d'immigration au Canada.

Certains services ont d'effroyables arriérés. Les enquêteurs ou enquêteuses de l'immigration n'arrivent pas à répondre à toutes les nombreuses demandes en vue d'enquêtes sur de présumées fraudes du bien-être social, des cas d'immigration illégale et des activités criminelles et de la présentation de rapports donnant lieu au renvoi de criminels, d'immigrant-e-s non autorisés et de personnes qui sont entrées au Canada par des moyens frauduleux. Dans la seule région de l'agglomération de Toronto et de Mississauga, plus de 15 000 dossiers individuels restent dans des boîtes en attendant l'introduction de mandats au système de données du Centre d'information de la police canadienne. Le personnel d'autres bureaux est sans cesse appelé à tenir des entrevues et à rédiger des rapports et d'autres documents d'un nombre supérieur à celui que permet la taille de ces bureaux.

Le SEIC n'hésite nullement à appuyer les initiatives que prévoit le projet de loi pourvu qu'on ne réduise pas le nombre des travailleurs et travailleuses qui fournissent actuellement les services pour le compte de l'Immigration et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le fait d'assurer la

sécurité de ces travailleurs et travailleuses facilitera la mise en oeuvre de toute nouvelle loi.

### Commissaires désignés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)

Il y a à peine cinq ans, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié comprenait moins de 25 "commissaires" désignés par résolution du gouverneur en conseil. Actuellement, il y en a des centaines. Ces personnes sont nommées pour des périodes de deux à cinq ans et sont rémunérées grassement par rapport aux employé-e-s de la Fonction publique. Or, le projet de loi recommande des nominations pour sept ans.

Le projet de loi établit une procédure disciplinaire et un mécanisme de congédiement tant attendus, mais il ne prévoit pas le renvoi pour incompétence ou pour avoir pris des décisions mal fondées ou irréfléchies (voir les alinéas 63.2 a) à d)). Puisque la nomination des commissaires en question n'est pas assujettie au principe du mérite appliqué normalement dans la Fonction publique (selon lequel on retient la candidate ou le candidat le mieux qualifié à l'issue d'un concours fondé sur l'évaluation des compétences, des capacités, des connaissances et des qualités personnelles), il devrait exister un mécanisme permettant de renvoyer toute personne qui est nettement incapable d'exercer ses fonctions. Actuellement, on se contente de ne pas renouveler le contrat de pareille personne mais celle-ci est rémunérée pour demeurer à la maison ou pour accomplir des tâches banales. Il faut mettre fin à cette pratique.

### Audiences sur les revendications du statut de réfugié-e

De 1967 à 1987, la Commission d'appel de l'immigration a tenu des audiences de réexamen des revendications du statut de réfugié. Ces audiences étaient contradictoires, c'est-à-dire qu'elles opposaient le Ministre, représenté par l'agent-e d'appel et un-e membre du ministère de la Justice, et le revendicateur ou la revendicatrice, représenté par le conseil de son choix.

En 1987, on a implanté un nouveau système à caractère non contradictoire selon lequel le jury de la CISR a son propre conseil, soit l'agent-e d'audience, qui peut aider le jury à poser des questions. Le Ministre pouvait encore participer aux audiences par l'entremise d'un représentant et procéder à un contre-interrogatoire dans les cas auxquels s'appliquaient des clauses d'exclusion (p. ex., acceptation antérieure en tant que réfugié-e, crimes de guerre, autres crimes ou agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies).

Voici qu'on propose de permettre au Ministre d'intervenir à la fois dans les cas auxquels s'appliquent des clauses d'exclusion et à la demande du jury.



Le SEIC a déjà indiqué que l'approche non contradictoire est une piètre solution de rechange au système employé dans l'ensemble de notre structure judiciaire, selon lequel un conseil est censé représenter l'appelant-e et un autre, le répondant ou la répondante, y compris aux fins des interrogatoires, des contre-interrogatoires et des plaidoiries. Nous croyons toujours que le système contradictoire utilisé par la Section d'appel de la CISR est le modèle que devrait employer la Section du statut.

Ce que propose le projet de loi, c'est un retour partiel à l'audience contradictoire, qu'on tiendrait dans les cas où le jury désirerait soumettre le revendicateur ou la revendicatrice à un examen complet plutôt qu'à une interrogation destinée uniquement à confirmer ses déclarations.

Il est clair que la procédure actuelle est très boiteuse, mais nous ne pouvons pas accepter la nouvelle procédure telle qu'elle est exposée, pour les raisons suivantes :

- 1) Nous croyons que tous les revendicateurs et revendicatrices devraient avoir accès à la même procédure.
- 2) La procédure contradictoire est celle qui sert dans l'ensemble de notre système judiciaire.
- 3) Il est fort possible que le fait de demander l'intervention de représentant-e-s du Ministre sera jugé partial car le jury se trouvera à mettre en doute la crédibilité du revendicateur ou de la revendicatrice et à la faire contester d'une manière que son propre conseil ne le peut pas.

Nous croyons que les législateurs devraient renforcer les articles en question pour que soient rétablies les audiences contradictoires, que les agent-e-s d'audience soient indépendants de la Commission et qu'on puisse recourir à des agent-e-s d'appel ou que l'on définisse clairement les cas où des audiences contradictoires pourraient être tenues (comme le prévoit actuellement le sous-alinéa 69.1(5) b) de la Loi).

De plus, nous nous inquiétons du nouvel alinéa 69.1(8). Selon cet alinéa, un unique membre de la section du statut peut reconnaître le statut de réfugié sans tenir d'audience. On n'entendrait pas la personne qui revendique ce statut, on ne vérifierait pas ses documents et l'on ne déterminerait pas la crédibilité de ses déclarations. Le SEIC croit qu'une audience quelconque doit avoir lieu dans tous les cas.

### **Délégation de pouvoirs**

Les modifications qu'on propose d'apporter à la Loi ne définissent pas clairement le rôle de l'agent-e principal-e d'immigration ou le niveau auquel des pouvoirs seraient confiés à ces agent-e-s. Cependant, elles indiquent clairement que bon nombre des critères qui s'appliqueront aux décisions prises en vertu de pouvoirs discrétionnaires seront assujettis à des règlements. On espère que ces instruments supplémentaires indiqueront précisément les personnes qui pourront exercer de tels pouvoirs.

Actuellement, l'agent-e principal-e peut être tant un examinateur ou une examinatrice d'un point d'entrée que le sous-ministre adjoint. Les instruments existants prévoient les personnes qui peuvent mettre à exécution chaque article de la Loi qui nécessite la prise d'une décision par un-e agent-e principal-e.

Le SEIC croit fermement que l'on devrait attribuer des fonctions d'agent-e principal-e (et le niveau de classification normal correspondant) à l'éventail de personnes le plus vaste possible, éliminant ainsi une grande partie des formalités administratives gênantes que comprend notre système. Nous croyons que nos membres prendront des décisions crédibles et justifiables sur le plan juridique. En soustrayant des niveaux de bureaucratie du processus décisionnel, nous pourrions à la fois accélérer l'acceptation de la demande ou le renvoi et enrichir les tâches de nos membres. Cela permettrait de consacrer davantage de ressources à d'autres activités sans qu'il en coûte davantage au contribuable.

### **Lacunes relevées**

A notre première lecture du projet de loi, nous avons relevé plusieurs lacunes.

- 1) L'alinéa 46.05(3) permet à l'agent-e principal-e d'immigration d'accorder le droit d'établissement à un demandeur ou à une demandeuse ou à des personnes à sa charge même si son retour peut exiger le consentement du Ministre (personne expulsée antérieurement - alinéa 19(1) i)) ou sans obtenir l'approbation du gouverneur en conseil (activités criminelles - alinéa 19(2) a)). Puisque le pouvoir d'approbation du gouverneur en conseil ne peut pas être délégué et que le consentement du Ministre est une prérogative ministérielle, comment peut-on mettre la clause en oeuvre? (voir Narinder Kaur c. MEI, FCA)
- 2) L'alinéa 27(4) a) permet à l'agent-e principal-e de prendre une mesure d'interdiction de séjour à l'égard d'une personne qui a été expulsée antérieurement au sens de l'alinéa 27(2) h). Si une mesure d'interdiction de séjour est imposée et respectée, cela élimine-t-il le besoin d'obtenir le



consentement ministériel puisque celui-ci n'est pas nécessaire dans les cas où la mesure d'interdiction de séjour est respectée? La législation en vigueur exige que cette mesure soit prise par un-e arbitre.

Qu'arrivera-t-il, en vertu de l'alinéa 27 (2) i) à la personne qui ne quitte pas le Canada dans le délai imparti par un avis d'interdiction de séjour qui lui a été adressé avant le jour d'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion? La Loi doit prévoir que toute personne ne quittant pas le Canada selon un avis d'interdiction de séjour recevra un ordre d'expulsion ou fera l'objet, pendant une période transitoire, d'une enquête menée en vertu de l'ancienne législation.

- 3) Le paragraphe 37(5) de la loi en vigueur est abrogé et remplacé de manière à permettre au Ministre d'ordonner l'interdiction de séjour. Or, le paragraphe 37(6) n'est pas abrogé et semble avoir le même effet. S'agit-il simplement d'un oubli?

Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada approuve la substance générale du projet de loi. Toutefois, il ne peut approuver ce projet de loi tant que le règlement qui en découle n'aura pas été établi et déposé puisqu'il y a de trop nombreux points qui, selon le projet de loi, doivent être déterminés par la réglementation. Nous espérons qu'il y aura une période pendant laquelle le règlement sera soumis à un examen public car il est possible d'adopter des règlements par décret du conseil, ce qui les soustrait à l'examen parlementaire.

De plus, il y a lieu de trancher la question du "pays prescrit". Nous ne voudrions pas qu'un "pays prescrit" procède à une expulsion massive telle que celle que les États-Unis ont pratiqué à l'égard des Haïtiens.

Nous sommes disposés à collaborer à l'amélioration de la procédure d'immigration entière. Les membres du SEIC ont les compétences et les capacités nécessaires pour exercer un vaste éventail de fonctions prévues par les modifications proposées. Nos suggestions sont faites afin d'améliorer le système en le rendant plus efficace sans que soit compromise la tradition canadienne de justice et d'équité.

Nous serions heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant votre comité pour préciser nos idées et répondre à toute question.



Cres Pascucci  
Président national  
Syndicat de l'emploi et de l'immigration  
du Canada













AT 2:00 PM.:

*From the Refugee Lawyers Association:*

Patricia Wong, Executive Member;  
Gregory James, Executive Member;  
Christine Kurata, Executive Member.

*From the Immigration and Refugee Board:*

Gordon Fairweather, Chairman;  
Jerry Robbins, Acting Executive Director;  
Gerald Stobo, General Counsel.

*From Canada Employment & Immigration Union:*

Cres Pascucci, National President;  
Michael Prue, Vice-President of Local 613 Toronto, Immigration Locals.

À 14 H 00:

*De l'Association des Avocats pour les Réfugiés:*

Patricia Wong, membre exécutif;  
Gregory James, membre exécutif;  
Christine Kurata, membre exécutif.

*De la Commission de l'immigration et du statut de réfugié:*

Gordon Fairweather, président;  
Jerry Robbins, directeur exécutif adjoint;  
Gerald Stobo, conseiller général.

*Des Syndicats des Centres d'Emploi et Immigration du Canada:*

Cres Pascucci, président national;  
Michael Prue, vice-président du local 613 Toronto, locaux de l'immigration.



**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

**AT 9:00 A.M.:**

*From the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada:*

Lucya Spencer, Vice-President, Ontario Region;

Miriam Avalos, Board Member, Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse;

Maria Shin, Staff, Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse.

*From the Canadian Council of Churches:*

Anne Thomas, Vice-President;

Rev. Douglas duCharme, Associate Secretary of Justice and Peace;

George Cram, Special Advisor on Immigration.

*From the Canadian Council for Refugees:*

David Matas, President;

Rivka Augenfeld, Co-chair, Working Group on Refugee Protection;

Michael Baffoe, Executive Member.

*(Continued on previous page)*

**TÉMOINS**

**À 9 H 00:**

*De l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada:*

Lucya Spencer, vice-présidente, région de l'Ontario;

Miriam Avalos, membre du conseil, immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus;

Maria Shin, employée, immigrantes et femmes appartenant à une minorité visible contre l'abus.

*Du Conseil canadien des Églises:*

Anne Thomas, vice-présidente;

Rev. Douglas duCharme, secrétaire associé de la justice et de la paix;

George Cram, conseiller spécial sur l'immigration.

*Du Conseil canadien pour les réfugiés:*

David Matas, président;

Rivka Augenfeld, vice-présidente, Groupe de travail sur la protection des réfugiés;

Michael Baffoe, membre exécutif.

*(Suite à la page précédente)*

C 2  
212  
51

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Monday, August 10, 1992

Le lundi 10 août 1992

Chairman: Blaine Thacker

Président: Blaine Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## BILL C-86

## PROJET DE LOI C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992



LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

*Chairman:* Blaine Thacker

Members

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

*Président:* Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 10, 1992  
(9)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 7:00 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*Other Member present:* Jack Shields

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the Department of Health and Welfare:* Gilles Fortin, Director, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch and N. Heywood, Assistant Director, Policy, Planning and Education, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch. *From the Royal Canadian Mounted Police:* J.L.G. (Gilles) Favreau, Deputy Commissioner, Operations; Richard Y. Proulx, Officer-in-Charge, Immigration and Passport Branch and Bryan McConnell, Assistant Commissioner, Director, Enforcement Services.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Gilles Fortin and N. Heywood from the Department of Health and Welfare made statements and answered questions.

J.L.G. Favreau from the Royal Canadian Mounted Police made a statement.

It was agreed,—That the appendix attached to the brief of the Royal Canadian Mounted Police relating to Immigration and Passport Establishment 1991/1992 be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "C-86/17"*)

The witnesses answered questions.

At 9:14 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m., Tuesday, August 11, 1992.

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 10 AOÛT 1992  
(9)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 19 heures aujourd'hui dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Autre député présent:* Jack Shields.

*Aussi présente:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: Du ministère de la Santé et du Bien-être social:* Gilles Fortin, directeur intérimaire, Immigration et services de santé d'outre-mer, Direction générale des services médicaux et N. Heywood, directeur adjoint, Politique, planification et éducation, Immigration et Services de santé d'outre-mer, Direction générale des services médicaux. *De la Gendarmerie royale du Canada:* J.L.G. (Gilles) Favreau, sous-commissaire à la Police opérationnelle; Richard Y. Proulx, officier responsable, sous-direction des questions d'immigration et de passeport et Bryan McConnell, commissaire adjoint, directeur, Police générale.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992, fascicule n° 1*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Gilles Fortin et N. Heywood du ministère de la Santé et du Bien-être social font des déclarations et répondent aux questions.

J.L.G. Favreau de la Gendarmerie royale du Canada fait une déclaration.

Il est convenu,—Que l'annexe jointe au mémoire de la Gendarmerie royale du Canada concernant l'immigration et les passeports 1991/1992 soit imprimée en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/17»*)

Les témoins répondent aux questions.

À 21 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à 9 heures le mardi 11 août 1992.

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, August 10, 1992

• 1859

**The Chairman:** I call this meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof, and we are on clause 1.

Colleagues, I'm privileged to introduce to you tonight from the Department of Health and Welfare, Dr. Gilles Fortin, the director of Immigration and Overseas Health Services of the Medical Services Branch; and Dr. N. Heywood, the Assistant Director, Policy, Planning and Education, Immigration and Overseas Health Services, again from the Medical Services Branch.

• 1900

Dr. Fortin, no doubt you've previously given evidence before committees. If you'll make your presentation, we'll then go to questions.

**Dr. Gilles Fortin (directeur intérimaire, Immigration et services de santé d'outre-mer, Direction générale des services médicaux; ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. Le docteur Heywood et moi-même sommes très honorés d'être ici, ce soir, et d'avoir la possibilité de vous présenter la position du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en ce qui a trait aux modifications qui sont proposées à la Loi sur l'immigration.

Si vous le voulez bien, nous aimerions faire notre présentation en deux parties; la première sera faite par moi-même en langue française pour faire le bilan historique et revoir en quelque sorte le mandat du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social face à l'immigration; la deuxième partie sera présentée par le docteur Heywood et consistera à revoir les modifications qui sont proposées à la Loi sur l'immigration et qui ont trait spécifiquement à l'aspect médical de ladite loi. Après cette présentation, évidemment, nous serons à votre disposition pour répondre aux questions que vous voudriez soulever.

Monsieur le président, messieurs, avant de se pencher sur les modifications législatives qui ont des conséquences pour Santé nationale et Bien-être social, il pourrait être utile d'examiner la relation de travail qui existe déjà entre la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le Ministère.

Ce dernier joue un rôle consultatif dans toutes les questions de politique de santé reliées à l'immigration. Il a également pour mandat de fournir à la Commission de l'emploi et de l'immigration des évaluations médicales de tous les immigrants éventuels et de certains visiteurs sélectionnés par les agents de visas ou les agents de l'immigration, en application de la législation sur l'immigration. Ces évaluations supposent un examen des antécédents personnels et un examen physique, de même que certains tests de laboratoire courants. Santé nationale et Bien-être social évalue les résultats et en avise la Commission de l'emploi et de l'immigration.

[Translation]

## TÉMOIGNAGE

[Enregistrement électronique]

Le lundi 10 août 1992

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. Nous en sommes à l'article 1.

Chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter ce soir, du ministère de la Santé et du Bien-être social, le D<sup>r</sup> Gilles Fortin, directeur, Immigration et services de santé outre-mer, de la Direction générale des services médicaux; et le D<sup>r</sup> N. Heywood, directeur adjoint, Politique, planification et éducation, Immigration et services de santé outre-mer, lui aussi de la Direction générale des services médicaux.

D<sup>r</sup> Fortin, vous avez certainement dû déjà témoigner devant un comité. Si vous voulez nous faire votre exposé, nous passerons ensuite aux questions.

**Dr. Gilles Fortin (Acting Director, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch, Health and Welfare Canada):** Thank you, Mr. Chairman, members of the committee. We are honored, Dr. Heywood and myself, to be here this evening and to have the opportunity of appearing before you to present the position of National Health and Welfare Canada on the proposed amendments to the Immigration Act.

With your permission, we would like to divide our presentation in two parts; I will do the first part, in French, reviewing the history and more or less the content of the mandate of Health and Welfare Canada as far as immigration is concerned; Dr. Heywood will do the second part of the presentation, reviewing the proposed amendments to the Immigration Act that deal specifically with the medical aspect. After this presentation, of course, we will be only too happy to answer any questions you might have.

Mr. Chairman, gentlemen, before proceeding to address the proposed amendments which have implications for Health and Welfare Canada, it may be helpful to review the present working relationship between the Canadian Employment and Immigration Commission (CEIC) and Health and Welfare Canada (HWC).

HWC provides policy advice on all health matters pertaining to immigration. HWC is also mandated to provide a medical assessment to CEIC on all prospective immigrants and certain visitors identified by visa/immigration officers, based upon immigration legislation. This involves history and physical examination together with certain routine laboratory tests. The results are then assessed by HWC and notification submitted to CEIC.

[Texte]

Dans le passé, les examens médicaux et les évaluations étaient faits par les médecins de Santé nationale et Bien-être social. Toutefois, à cause du nombre accru de demandes, il s'est avéré nécessaire de faire effectuer les examens par des médecins d'exercice privé. Afin d'améliorer et de maintenir la qualité des examens médicaux, on a créé la notion du médecin désigné, en anglais *designated medical practitioner*, qui est un médecin d'exercice privé chargé par le Ministère d'examiner les immigrants éventuels et les visiteurs qui entrent au Canada.

Les rapports médicaux des médecins désignés sont soumis à un processus d'évaluation médicale normalisé, en application des paragraphes 19(1)(a)(i) et (ii) de la Loi sur l'immigration qui énoncent le critère du danger pour la santé et la sécurité publiques et le critère du fardeau excessif pour les services sociaux et les services de santé. En raison du nombre élevé de demandes, Santé nationale et Bien-être social a jugé nécessaire au cours des années de retenir les services de médecins contractuels qui travaillent de concert avec les médecins du Ministère. Les médecins contractuels ont pour seul pouvoir de certifier que des requérants sont admissibles sur le plan médical. Seuls les médecins de SNBSC ont le pouvoir de certifier des requérants sont inadmissibles pour des raisons d'ordre médical. Leurs évaluations à ce titre doivent être confirmées par écrit par un second médecin du Ministère. Il existe un processus qui prévoit un examen structuré et rigoureux de tous les cas possibles d'inadmissibilité médicale et vise à garantir qu'aucun constat d'inadmissibilité ne soit fait sans l'approbation d'un médecin principal. En raison de l'évolution rapide de la technologie médicale et des méthodes de prestation des services, les cas particulièrement complexes ou litigieux sont renvoyés devant le Comité d'étude des résultats de l'examen médical de l'immigration, un groupe de spécialistes indépendants, issus de différents endroits au pays et qui réunissent un vaste éventail de compétences et de types d'expériences médicales. Ce comité soumet au Ministère des recommandations touchant à la fois aux politiques et à l'évaluation des cas particuliers.

• 1905

This, Mr. Chairman, will conclude my presentation. I will now ask Dr. Heywood to deal with the modifications that have been proposed to the Immigration Act and which somehow have an impact on Health and Welfare.

**Dr. Neil Heywood (Assistant Director, Policy, Planning and Education, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch, Department of Health and Welfare):** There are five elements of the proposals that would appear to have direct impact on Health and Welfare, the first one being proposed section 2, the definition of "medical officer".

The amendment proposes that:

"medical officer" means a qualified medical practitioner authorized or recognized by...the Minister of National Health and Welfare as a medical officer for the purposes of any or all provisions of this Act.

[Traduction]

Historically the medical examination and the assessment were performed by HWC medical officers. In response to the increased number of applications, it became necessary to have private physicians perform the medical examination. So as to improve and maintain the quality of the medical examination, the notion of Designated Medical Practitioner (DMP) was developed—private physicians who are appointed by HWC—to perform the medical examination of prospective immigrants and visitors to Canada.

The medical reports submitted by the DMPs are subjected to a standardized medical assessment process based upon the provisions of s19(1)(a)(i) and (ii) of the Immigration Act, concerning namely danger to public health or safety, and excessive demand on health or social services. In view of the high volume of applications, HWC found it necessary to invoke the services of contract physicians who work in conjunction with HWC medical officers. Contract physicians have limited authority, being only permitted to authorize or certify applicants determined to be medically admissible. Only HWC medical officers have authority to make an inadmissible medical assessment and such an assessment must receive the written concurrence of a second medical officer. A process is in place which provides for a structured and rigorous review process of all potential inadmissible cases so that no inadmissible assessment is made without the input of a senior medical officer. In view of the rapid evolution of medical technology and service delivery, particularly complex or contentious cases are referred to the Immigration Medical Review Board—a group of independent specialists from across Canada who have a range of expertise and experience, and who provide recommendations to HWC in both policy matters and individual case assessments.

Je vais m'arrêter là, monseigneur le président. Je demanderais au docteur Heywood de bien vouloir aborder les modifications que l'on propose d'apporter à la Loi sur l'immigration et qui touchent notre ministère d'une façon ou d'une autre.

**Dr Neil Heywood (directeur adjoint, Politique, planification et éducation, Immigration et services de santé outre-mer, Direction générale des services médicaux, ministère de la Santé et du Bien-être social):** Les propositions comportent cinq éléments qui semblent avoir un effet direct sur le ministère de la Santé et du Bien-être social. Tout d'abord, il y a la modification proposée à l'article 2, à la définition de «médecin agréé».

Il est proposé de définir médecin agréé comme étant un

«praticien agréé» par arrêté du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour les besoins de la présente loi ou de telle de ses dispositions.



## [Text]

As has been noted, there has been an evolution from HWC physicians performing both the medical examination and the medical assessment to a process whereby varying authority is granted in a step-wise fashion from designated medical practitioners, through contract physicians, and finally to Health and Welfare staff physicians.

Health and Welfare supports this amendment as more appropriately reflecting current operational activities and providing both greater flexibility and accountability.

Earlier examination of refugee claimants, proposed subsection 11(1.1). This amendment proposes that a refugee claimant shall undergo a standard immigration medical examination by a medical officer within such period as specified by a senior immigration officer.

Currently a request for a medical examination may not be issued to a refugee claimant in Canada until after the first or credible hearing. Owing to the pressure of numbers, this has created considerable delays in certain areas of the country. This has generated understandable public and provincial authority concerns with respect to public health issues, notably pulmonary tuberculosis.

It is anticipated that as a result of the proposed amendment, medical instructions will be issued at the time a refugee claim is made, and this is expected to result in the early identification of pulmonary tuberculosis in refugee claimants.

Within the regulations we anticipate that the timeframe proposed will be 60 days, and this will actually enable the earlier completion of the medical examination. Again, Health and Welfare fully supports this amendment.

The perception of inequality, proposed paragraph 19(1)(a). This amendment proposes removing the qualifying terminology "disease, disorder, disability or other health impairment".

The politico-social evolution in Canada since the promulgation of the 1976 Immigration Act, as well as the 1984 Canadian Charter of Rights and Freedoms, supports the proposed amendment, which will remove potentially offensive terminology while leaving the effective elements of the medical assessment process, namely, the determination of potential dangers to public health or safety—that is in proposed 19(1)(a)(i)—and excessive demands on health or social services, 19(1)(a)(ii). Health and Welfare is supportive of this amendment.

It would appear that there are concerns that persons with disabilities applying for entry to Canada are automatically assessed as being medically inadmissible. This is incorrect. Each applicant is assessed individually, and the elements of 19(1)(a)(i) and 19(1)(a)(ii) are the sole basis for medical assessment. An applicant may be determined to be unlikely to create excessive demands on health or social services and be capable of employment and self-support, in which case she or he will be medically admissible.

## [Translation]

Comme il a été mentionné, on a assisté à une évolution: autrefois, les médecins du ministère se chargeaient à la fois de l'examen médical et de l'évaluation médicale, mais désormais, différents pouvoirs passent, par paliers, des médecins désignés aux médecins contractuels et, enfin, aux médecins du ministère.

Le ministère est favorable à cette modification, parce qu'elle correspond davantage aux actuelles façons de procéder et qu'elle assure à la fois une plus grande souplesse et une plus grande responsabilisation.

Examen médical plus rapide des revendicateurs du statut de réfugié, (alinéa 11(1.1) proposé). Cette modification prévoit qu'un revendicateur du statut de réfugié doit se soumettre à la visite médicale imposée, dans le délai que précise l'agent principal de l'immigration.

À l'heure actuelle, on ne peut imposer une visite médicale à un revendicateur du statut de réfugié au Canada tant qu'il n'a pas eu droit à une première audience ou à une audience acceptable. Le volume de cas a créé des retards considérables dans certaines régions du pays. La population et les autorités provinciales s'inquiètent, et cela se comprend, des risques pour la santé publique, notamment des risques de tuberculose pulmonaire.

On prévoit qu'après l'adoption de cette proposition, des instructions médicales seront données dès l'instant où est revendiqué le statut de réfugié et que cette mesure permettra d'identifier sans tarder les cas de tuberculose pulmonaire parmi les revendicateurs.

Il est prévu que dans la réglementation, un délai de 60 jours sera fixé, ce qui permettra de terminer plus tôt l'examen médical. Ici encore, le ministère appuie cette disposition sans réserve.

Perception d'inégalité, alinéa proposé 19(1)a). Cette modification supprimerait les termes «maladie ou invalidité».

L'évolution politico-sociale qu'a connue le Canada depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration de 1976 et de la Charte canadienne des droits et libertés de 1984 va dans le sens de la modification proposée, qui éliminera une terminologie susceptible d'être jugée offensante tout en laissant en place les éléments effectifs du processus d'évaluation médicale, soit la détermination des risques de danger pour la santé ou la sécurité publiques (i) et des risques d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé (ii). Le ministère est favorable à cette modification.

On se préoccuperait, semble-t-il, de ce que les personnes invalides qui demandent à être admises au Canada soient automatiquement jugées inadmissibles pour des raisons d'ordre médical. Ce n'est pas ce qui se produit. Tout requérant est évalué individuellement, et les éléments des sous-alinéas 19(1)a)(i) et (ii) sont les seuls critères de l'évaluation médicale. On peut juger qu'un requérant risque peu d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé et qu'il est en mesure de travailler et de subvenir à ses propres besoins, et par voie de conséquence, le juger admissible sur le plan médical.

[Texte]

However, an individual who is unlikely to make significant demands on health services and yet will require considerable social services support by virtue of being incapable of employment and self-support will be assessed medically inadmissible.

• 1910

Of particular note is a proposal that excessive demand be defined in the regulations. As the Charter of Rights and Freedoms includes freedom of movement, the present practice of consulting the declared province of destination with regard to the availability and accessibility of services is no longer practical.

As a result of extensive discussions with the Canadian Employment and Immigration Commission, the concept of a national list of health service in short supply has been developed. A consultative process with the provinces and territories is envisaged so that this list may be established and updated on an ongoing basis. Such a list would greatly aid Health and Welfare medical assessment officers by providing definitive parameters against which any particular applicant's case could be compared.

Regulations regarding social services, paragraph 114(m.1). The Governor in Council may make regulations, "prescribing social services for the purposes of subparagraph 19(1)(a)(ii)". At present it is extremely difficult for Health and Welfare medical assessment officers to provide a uniform and informed determination since the availability of social services varies widely across Canada. A prescribed list of social services would greatly assist in this assessment process. Health and Welfare concurs with this amendment.

Regulations regarding exempting certain immigrants from subparagraph 19(1)(a)(ii), excessive demand; the amendment section, 114(m.2). The Governor in Council may make regulations "exempting classes of immigrants from the application of subparagraph 19(1)(a)(ii)". While this amendment is outside the direct purview of Health and Welfare Canada, it does have potential impact on the medical assessment process since it is desirable from an operational viewpoint to submit all refugee claimants to the same immigration examination and provide immigration authorities with a determination with respect to 19(1)(a)(i) and 19(1)(a)(ii).

In the event that a refugee claim is upheld, the subparagraph 19(1)(a)(ii) assessment, excessive demand, provided to Employment and Immigration Canada would not be considered grounds for denial of landing. However, if the refugee claim was denied, then provided that the refugee claim determination was made within the validity of the immigration medical assessment, which is normally 12 months, it would be possible to avoid subjecting the individual and his or her dependants to a repeat immigration medical examination should that individual decide to apply to regular landing. This would have positive resource implications for both the applicant and the federal government.

[Traduction]

Cependant, une personne qui risque peu d'être un fardeau excessif pour les services de santé, mais par ailleurs aurait un besoin considérable de services sociaux du fait d'être incapable d'occuper un emploi et de subvenir à ses propres besoins est jugée inadmissible pour des raisons d'ordre médical.

Il convient de signaler la proposition voulant que l'on définisse fardeau excessif dans le règlement. Étant donné que la Charte canadienne des droits et libertés prévoit la libre circulation, la pratique actuelle qui consiste à consulter la province de destination choisie au sujet de la disponibilité et de l'accessibilité des services ne peut plus être maintenue.

De discussions poussées avec la CEIC est né le concept d'une liste nationale des services de santé peu disponibles. On envisage un processus de consultation des provinces et territoires, pour l'établissement et la tenue à jour de cette liste. Un tel outil aiderait grandement les évaluateurs médicaux du ministère, car il leur fournirait des paramètres définitifs auxquels comparer les cas individuels de requérants.

Disposition réglementaire concernant les services sociaux (al. 114(m.1)) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, «désigner des services sociaux pour l'application du sous-alinéa 19(1)a(ii)». À l'heure actuelle, il est extrêmement difficile pour les évaluateurs médicaux du ministère de se prononcer de façon uniforme et informée, parce que les services sociaux ne sont pas du tout les mêmes dans les différentes régions du pays. Une liste prescrite de services sociaux faciliterait grandement le processus d'évaluation. Le ministère est d'accord avec cette modification.

Disposition réglementaire concernant l'exclusion de certaines catégories d'immigrants de l'application du sous-alinéa 19(1)a(ii) (al. 114(m.2)) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, «exclure certaines catégories d'immigrants de l'application du sous-alinéa 19(1)a(ii)». Bien que cette modification ne concerne pas directement le ministère, elle pourrait avoir des répercussions sur le processus d'évaluation médicale, étant donné qu'il est souhaitable, au plan des opérations, de soumettre tous les revendicateurs du statut de réfugié au même examen de l'immigration et de fournir aux autorités de l'immigration un avis en application des sous-alinéas 19(1)a(i) et (ii).

Dans les cas où la demande du revendicateur serait acceptée, l'évaluation fournie à la CEIC en vertu du sous-alinéa 19(1)a(ii) ne pourrait constituer un motif pour refuser le droit d'établissement. Cependant, dans les cas où la demande serait rejetée et où la détermination de l'admissibilité aurait été faite dans la période de validité de l'évaluation médicale de l'immigration, soit normalement douze mois, on pourrait éviter de soumettre le revendicateur et ses personnes à charge à un nouvel examen médical de l'immigration s'il décidait de demander le droit d'établissement ordinaire. Ceci permettrait au requérant et au gouvernement fédéral d'économiser des ressources.



[Text]

**Dr. Fortin:** Mr. Chairman, this will conclude our presentation. In summary, the department is supportive of the proposition in the Immigration Act that relates to medical matters, and I think it's going to be an improvement to our operations. The department is very supportive of those amendments as spelled out in the bill.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Gentlemen, I have many questions and therefore since my time is limited I will try to ask them briefly.

Was your department consulted by the Department of Immigration on these amendments?

**Dr. Fortin:** Yes, we were. This has been going on for a certain number of years, I think, and we were actively involved all along the process.

**Mr. Allmand:** Under the current law, if we look at subparagraph 19(1)(a)(i) it says, "are likely to be a danger to public health or to public safety". It is my understanding, therefore, that this subsection is one under which you try to determine whether the applicant, the immigrant, has some communicable disease that would be of a danger to the health of Canadians, whereas subparagraph (ii) "excessive demands on health and social services" does not relate to a danger to health but to an excessive demand on resources or the financial burden of Canadians in providing those resources through their taxes. Am I correct that subparagraph (i) relates more to a danger to health and that subparagraph (ii) relates to resources available to take care of people and the money required to support those resources?

• 1915

**Dr. Fortin:** Yes, almost correct. Subparagraph (i) will deal not only with a danger to public health but also with a danger to the public safety, referring, for example, to people with mental illnesses who may have abnormal behaviour and could be a risk to the safety of individuals in Canada.

**Mr. Allmand:** All right. In carrying out the test to make these two assessments with respect to subparagraphs (i) and (ii) do the doctors, either on contract or in your department, use examinations or tests? People who have gone through these things tell me that in most cases these are not tests but examinations.

**Dr. Fortin:** I think the medical examination process is a combination of a physical medical examination associated with routine testing, which consists of a chest X-ray examination, a blood serology, and urine analysis. It is a combination of these elements that makes up the examination.

**Mr. Allmand:** There is a chest X-ray in every case?

**Dr. Fortin:** There is an age determination. Any applicant above and including the age of 11 will have a chest X-ray examination performed.

[Translation]

**Dr Fortin:** Monsieur le président, ainsi se termine notre exposé. En résumé, le ministère appuie les modifications à la Loi sur l'immigration qui touchent les aspects médicaux. Je pense en outre que ces modifications nous permettront d'apporter des améliorations sur le plan fonctionnel. Le ministère appuie sans réserve les modifications proposées dans le projet de loi.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Messieurs, j'ai de nombreuses questions et très peu de temps et je vais donc tenter d'être bref.

Le ministère de l'Immigration a-t-il consulté votre ministère avant de proposer ces amendements?

**Dr Fortin:** Oui, nous avons été consultés. Ce processus est en cours depuis déjà plusieurs années je pense, et nous y avons toujours participé activement.

**M. Allmand:** Dans la loi actuelle, au sous-alinéa 19(1)a(i), on dit «...constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques». Si je comprends bien, c'est aux termes de ce sous-alinéa que vous tentez d'établir si le requérant, l'immigrant, a une maladie contagieuse qui pourrait constituer un danger pour la santé des Canadiens, alors que le sous-alinéa (ii), où l'on dit «entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou les services de santé», n'a rien à voir avec le danger pour la santé mais suppose plutôt un fardeau excessif sur les ressources financières des Canadiens dont les impôts servent à financer ces services. Ai-je raison de dire que le sous-alinéa (i) a trait davantage aux dangers pour la santé, et le sous-alinéa (ii), au personnel disponible pour s'occuper des gens et aux ressources financières nécessaires pour satisfaire aux besoins du personnel en question?

**Dr Fortin:** Oui, presque. Le sous-alinéa (i) parle non seulement d'un danger pour la santé publique, mais aussi d'un danger pour la sécurité publique, c'est-à-dire, par exemple, de gens qui souffriraient d'une maladie mentale, qui pourraient avoir un comportement anormal pouvant présenter un risque pour la sécurité des particuliers au Canada.

**M. Allmand:** D'accord. Pour vérifier si les conditions énoncées aux sous-alinéas (i) et (ii) sont présentes, les médecins au service de votre ministère, ou à contrat, soumettent-ils les gens à des tests ou à des examens? J'ai entendu dire que la plupart du temps, ce sont davantage des examens que des tests qui sont administrés.

**Dr Fortin:** Je pense que le processus d'examen médical consiste en une série d'examens physiques proprement dits accompagnés de tests de routine, à savoir d'une radiographie pulmonaire, d'un test sérologique et d'une analyse d'urine. Ces tests font partie de l'examen médical.

**M. Allmand:** On fait une radiographie pulmonaire dans chaque cas?

**Dr Fortin:** Selon l'âge du demandeur. Toutes les personnes de 11 ans et plus doivent subir une radiographie pulmonaire.

[Texte]

**Mr. Allmand:** You do blood testing as well, you say?

**Dr. Fortin:** Yes. That will vary also, depending on the age of the applicant.

**Mr. Allmand:** I ask these questions because there has been an increase in tuberculosis in Canada. It was virtually wiped out. It is now alleged—I do not know if it is correct or not—that this increase has been due to immigration. I have been told that the increase is due to the fact that there are just cursory medical examinations and there are no X-rays done, and there are no tuberculosis skin tests done. Do you do the skin tests for tuberculosis as well?

**Dr. Fortin:** No, we do not do that. An examination has been proposed by a significant number of individuals, but a positive skin test does not necessarily indicate that the person has an active disease. It may indicate that the person has in the past been infected by the bacteria and has developed immunity. If you only relied on a skin test you may have lots of positive results, but they would not necessarily indicate that the person would have an active infection. You would then have to do a chest X-ray examination to make that determination.

**Mr. Allmand:** By the way, what is the age for the chest X-ray?

**Dr. Fortin:** Eleven years and above.

**Mr. Allmand:** If they are under 11 you do not do it.

**Dr. Fortin:** No. We do not do it unless in the family there are members who seem to have a positive chest X-ray examination. Then all the members of that family, although below the age of 11, might be submitted to this test as well.

**Mr. Allmand:** The two diseases that people seem very concerned about are hepatitis B—and I am talking about communicable diseases—and AIDS. What sort of tests do you do that would detect hepatitis B? Are you permitted to do anything at all to detect the AIDS virus?

**Dr. Fortin:** The current policy is that there is no routine testing for hepatitis B and there is no routine testing for HIV infection. The approach is that we will have a uniform medical examination in view of quality and routine testing that will apply to all applicants. If, based upon the clinical findings of the preliminary examination reports, there is clinical indication or a clinical suggestion of disease, the reviewing medical officer of Health and Welfare will then ask for additional medical information.

• 1920

**Mr. Allmand:** The wording in the present section says:

19.(1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

[Traduction]

**M. Allmand:** Et, vous faites aussi des analyses du sang, n'est-ce pas?

**Dr Fortin:** Oui. Cela dépend aussi de l'âge du demandeur.

**M. Allmand:** Si je pose ces questions, c'est parce qu'il y a eu une augmentation des cas de tuberculose au Canada. Cette maladie avait presque complètement disparue. Il semblerait que les cas de tuberculose auraient augmenté au Canada en raison de l'immigration. Je me suis laissé dire que ce serait parce que l'on n'effectue que des examens médicaux de routine, sans qu'il y ait de radiographie pulmonaire ni de tests cutanés permettant de déceler la tuberculose qui seraient faits dans chaque cas. Faites-vous aussi des tests cutanés pour déceler la présence de la tuberculose chez les demandeurs?

**Dr Fortin:** Non, pas systématiquement. Il y a beaucoup de gens qui l'ont proposé, mais un test cutané positif n'indique pas forcément que la personne en question est atteinte de la maladie. Il peut, en réalité, ne signifier que la personne a été infectée par la bactérie par le passé, et qu'elle a développé une immunité à la maladie. Ainsi, des tests cutanés pourraient donner de nombreux résultats positifs, mais cela ne signifierait pas pour autant que la personne souffrirait encore de la tuberculose. Il faudrait procéder à une radiographie pulmonaire pour s'en assurer.

**M. Allmand:** À partir de quel âge la radiographie pulmonaire est-elle obligatoire?

**Dr Fortin:** À partir de 11 ans.

**M. Allmand:** Donc, les enfants de moins de 11 ans ne passent pas de radiographie pulmonaire.

**Dr Fortin:** Non. Nous ne le faisons que lorsqu'il y a des membres de la famille dont la radiographie pulmonaire semble révéler la présence d'une maladie. À ce moment-là, tous les membres de la famille, qu'ils aient 11 ans ou moins, peuvent avoir à passer une radiographie pulmonaire.

**M. Allmand:** Les deux maladies qui semblent inquiéter le plus sont l'hépatite B—et il s'agit dans les deux cas de maladies transmissibles—et le SIDA. Quels tests administrez-vous pour déceler l'hépatite B? Vous est-il permis de faire quoi que ce soit pour déceler la présence du virus du SIDA?

**Dr Fortin:** À l'heure actuelle, la politique ne prévoit aucun test de routine permettant de déceler l'hépatite B, ni quoi que ce soit pour permettre de déceler la présence du virus du SIDA. Le processus actuel repose sur l'administration d'examen médicaux uniformes visant à appliquer des tests de routine de qualité pouvant servir pour tous les demandeurs. Lorsque les résultats cliniques des rapports d'examen préliminaire semblent indiquer la présence d'une maladie, l'agent médical de Santé et Bien-être demande que soit effectué un examen médical plus approfondi.

**M. Allmand:** À l'heure actuelle, le paragraphe 19.(1) est formulé ainsi:

19.(1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:



*[Text]*

(a) persons who are suffering from any disease. . . which. . . is likely to be a danger to public health or to public safety

Despite that wording, let us say for a disease such as hepatitis B, which is considered to be a very dangerous disease, do you consider the procedure you now use is adequate to protect Canadians against that disease?

**Dr. Heywood:** Hepatitis B, Mr. Allmand, is, as you say, an infectious disease. However, from the point of view of it being easily communicable, medically we have some concerns about that notion. Hepatitis B and HIV infection have some common elements with respect to their transmission. They are not casually transmitted, either of them, in the same way that tuberculosis is. Pulmonary tuberculosis, by virtue of the ability of the bacteria to be carried through the air, is easily transmittable and can actually be picked up by a casual passerby.

If I could also at the same time correct or comment on your notion that tuberculosis has indeed increased in Canada, I believe, sir, that the figures—

**Mr. Allmand:** I haven't done any studies myself.

**Dr. Heywood:** —would not support that.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**Dr. Heywood:** The cases reported in 1986 were roughly 2,000—actually 1980. They stayed at about that level until 1990 when they rose to 2,300 or thereabouts, and in 1991 in the provisional figures that are being reported, that figure went down by almost 300, contrary to what is being reported in much of the press.

We are dealing with comparatively small figures, so a very minor shift appears to make Canadian statistics look not all that good. However, if one keeps it in perspective and compares Canada's standing in world figures, we actually are doing very well. We are coming collectively in the region of fourth or fifth in world standings.

**Mr. Allmand:** I want to thank you for correcting me on that because my information was from the press and I have come to know that sometimes you can't rely on it. That is the reason why I am pleased to have you here to comment on these things.

With respect to the new wording, whereas the current wording relates in (i) and (ii) to. . . I agree with taking out the parts that said "disorder and disability" because I believe that was discriminatory, but to take out "disease" and to take out "health impairment". . . The way it reads now it says, "Persons who, in the opinion of a medical officer", any reference to health impairment or to disease", concurred in by at least one other medical officer, or persons who are likely to be a danger to public health or to public safety".

*[Translation]*

a) celles qui souffrent d'une maladie ou d'une invalidité. . . constituent ou constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques.

Malgré cette formulation, prenons le cas de l'hépatite B, qui est considérée comme une maladie très dangereuse. Considérez-vous que la procédure actuelle permet de protéger les Canadiens contre cette maladie?

**Dr. Heywood:** L'hépatite B, monsieur Allmand, est, comme vous le dites, une maladie infectieuse. Toutefois, nous mettons sérieusement en doute l'idée selon laquelle serait facilement transmissible. L'hépatite B et l'infection VIH ont un certain nombre d'éléments en commun, quant à leur transmissibilité. Ces deux maladies ne peuvent se transmettre aussi facilement que la tuberculose. La tuberculose pulmonaire, compte tenu de la possibilité que la bactérie se déplace dans l'air, est facilement transmissible et peut être attrapée par n'importe qui passant à proximité d'une personne infectée.

Si je peux me permettre, en même temps, de redresser cette idée qui veut que les cas de tuberculose aient augmenté au Canada, monsieur, je pense que ce n'est pas. . .

**M. Allmand:** Je dois avouer que je n'ai pas étudié la chose de près.

**Dr. Heywood:** . . . ce que révèlent les chiffres officiels.

**M. Allmand:** Merci.

**Dr. Heywood:** En 1986, on a rapporté environ 2,000 cas de tuberculose—en réalité, 1,980 cas. Le nombre de cas est demeuré à peu près constant jusqu'en 1990, année où il a augmenté à environ 2,300 cas et, en 1991, les chiffres provisoires qui sont sortis révèlent qu'on a recensé presque 300 cas de moins cette année-là, contrairement à ce qu'ont rapporté la plupart des médias.

Les chiffres en question sont très peu élevés. Par conséquent, un changement, si minime soit-il, semble rendre les statistiques canadiennes très peu enviables. Par contre, si l'on tient compte de certains facteurs et que l'on compare la situation du Canada à celle des autres pays, on constate qu'elle est très bonne. Nous venons au quatrième ou au cinquième rang dans le monde, pour ce qui est des cas de tuberculose.

**M. Allmand:** Je vous remercie d'avoir corrigé les renseignements que je possédais, car ils venaient de la presse, et j'ai appris que l'on ne peut pas toujours se fier à ce que disent les journaux. C'est pourquoi je suis heureux que vous soyez ici aujourd'hui, pour redresser les faits sur des choses de ce genre.

Au sujet de la nouvelle formulation, bien que l'on y retrouve l'essence des sous-alinéas (i) et (ii). . . Je suis d'accord pour qu'on élimine les éléments de la version anglaise où il était question de «disorder and disability», parce que je pense que c'était discriminatoire, mais que l'on élimine aussi les notions de «maladie» et d'«invalidité». . . On dit maintenant: «celles qu'un médecin agréé, dont l'avis. . .», on a éliminé les notions d'invalidité ou de maladie, «. . . est confirmé par au moins un autre médecin agréé, conclut être soit des personnes qui constituent ou constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques. . .»

[Texte]

I can understand the medical officer, without any reference to disease or health impairment, deciding if the person is a danger to public health, but public safety is another thing. In this way they are asking the doctor to make an assessment of something that is not related in any way to health.

When you look at (ii), the admission that would cause excessive demands on the system is, once again, not related to any qualifying wording, no wording at all which refers to health. I know you are doctors and not lawyers, but it seems to me that the new provision, while it was correct in taking out disorder and disability, went too far in taking out any reference to health, or taking out health impairment or disease.

I would like your comment on that because it seems you are asking doctors here to make decisions with respect to a much wider range of possibilities. I know they may not do it, but it seems to be a slippage in the wording, or there is a mistake in the wording of this clause.

• 1925

**Dr. Heywood:** I certainly have concerns as a physician, and I am not legally trained. I understand and appreciate your comments. However, if one were to reintroduce "disease", would that by itself be restrictive? That would be one of the concerns I think I would have.

**Mr. Allmand:** By the way, if you feel that I am putting you on the spot and that you are not lawyers and you don't want to answer, I won't pursue the questioning. If you had, let us say, "disease and health impairment" in this subparagraph it would mean that in assessing danger to public safety it would have to be related to a disease or health impairment. Now it is wide open. As I say, I do not want to pursue this with you if you are not lawyers. It is an important question. I think we'll have to come back to somebody else on it.

My final two questions are these. These are factual questions. What is the length of time it currently takes to do the medical assessments—a ballpark average figure—for the Department of Immigration, on each application for immigration? Will this bill require an increase in resources or will it require the same resources of your department? Finally, how many people were turned back last year under the health and admissibility clause under subsection 19(1) as presently worded?

**Dr. Fortin:** I imagine you are referring to the medical examination process itself, right?

**Mr. Allmand:** Yes. We all get these cases in our office. Very often either the medical assessment or the security assessment is holding up the case.

**Dr. Fortin:** Unfortunately, the medical assessment and the security clearance are the last two requirements of this immigration process. Whenever people have met all the other requirements, they are going to be asked to go for the medical examination. I think you will understand it will vary from mission to mission.

[Traduction]

Je peux comprendre que le médecin puisse, sans qu'il soit question de maladie ou d'invalidité, déterminer si la personne représente un danger pour la santé publique, mais pour ce qui est de la sécurité publique, c'est une autre affaire. Ce faisant, on demande au médecin de se prononcer sur quelque chose qui n'a rien à voir avec la santé.

Pour ce qui est du sous-alinéa (ii), relativement aux personnes dont l'admission entraînerait un fardeau excessif, encore là, il n'y a rien dans la formulation qui se rapporte à la santé. Je sais que vous êtes médecin et non juriste, mais il me semble que même s'il était approprié d'éliminer les mots «disorder and disability», on est allé trop loin, dans la nouvelle formulation, en éliminant aussi toute mention se rapportant à la santé, ou en retirant les mots maladie et invalidité, si vous voulez.

Je voudrais savoir ce que vous en pensez, car il me semble que vous demandez aux médecins de se prononcer sur un éventail beaucoup plus large de possibilités. Je sais qu'ils ne le feront peut-être pas, mais il semble y avoir une lacune dans la formulation de cet article.

**Dr. Heywood:** Cela m'inquiète quelque peu, sûrement, en tant que médecin, et je n'ai aucune formation juridique. Je comprends parfaitement vos observations. Toutefois, si l'on réintroduisait la notion de «maladie», cela ne serait-il pas en soi limitatif? Ce serait l'une des inquiétudes que j'aurais à cet égard.

**M. Allmand:** Soit dit en passant, n'étant pas juristes, s'il y a des questions qui vous embarrassent un peu trop, sentez-vous bien libres de ne pas y répondre. Si les mots «maladie et invalidité» apparaissaient dans ce sous-alinéa, cela signifierait que ces deux éléments serviraient à évaluer si les personnes risqueraient de présenter un danger pour la sécurité publique. Dans la formulation actuelle, il n'y a aucune limite. Mais, je ne veux pas aller plus loin à ce sujet avec vous, puisque vous n'êtes pas juristes. La question demeure toutefois importante. Je pense que nous allons devoir en discuter avec quelqu'un d'autre.

J'ai deux dernières questions à vous poser. Ce sont des questions bien concrètes. Combien de temps faut-il au ministère de l'Immigration pour faire ces examens médicaux à l'heure actuelle? Donnez-m'en seulement une idée. Ce projet de loi exigera-t-il que votre ministère affecte des ressources additionnelles aux examens médicaux? Enfin, combien de personnes ont été renvoyées l'année dernière en vertu du paragraphe 19(1), de l'article concernant la santé et l'admissibilité tel que rédigé actuellement?

**Dr. Fortin:** Je suppose que vous faites allusion au processus d'examen médical proprement dit, n'est-ce pas?

**M. Allmand:** Oui. Nous recevons tous des demandes à ce sujet à nos bureaux. Il arrive très souvent que l'évaluation médicale ou l'enquête de sécurité retarde les choses.

**Dr. Fortin:** Malheureusement, l'évaluation médicale et l'enquête de sécurité sont les deux dernières exigences du processus d'immigration. Une fois qu'ils ont satisfait à toutes les autres exigences, on demande aux gens de passer un examen médical. Vous comprendrez que cela varie d'une mission à l'autre.



[Text]

**Mr. Allmand:** I do.

**Dr. Fortin:** We have overseas operations and it really depends, I guess, on the backlogs they have. In general we try to keep the processing time to less than four weeks. In Ottawa, where we process all cases in Canada, which basically means refugee claimants and cases from the United States of America, the processing time in the month of August is roughly about 15 days. Overseas it is usually around 15 days. There might be a little bit of a longer process in Hong Kong at this particular time because of a significant backlog there.

I don't have an exact figure of the number of cases that have been rejected. We have made roughly 350,000 medical assessments last year and the number of cases that will have received a medical inadmissibility on the part of Health and Welfare will correspond to roughly 0.5% of that number.

**Mr. Allmand:** With your permission, Mr. Chairman, would the rejection be based on any one particular disease or matter, or is it a wide variety of medical reasons?

**Dr. Fortin:** No, it is a wide variety. Our system is much more complicated than the American way of doing immigration medical assessment. They identify seven particular disorders, one being tuberculosis, another being insanity, another being from the point of view of a normal sexual behaviour. An applicant identified as suffering from any of the seven disorders is automatically considered inadmissible. In our system you may identify the disorder, but you must determine that the condition will be a public health risk or create excessive demands.

If you ask me whether a diabetic applicant, for example, is inadmissible to Canada, my answer will be, I don't know. It will depend on the gravity of his condition and on our assessment if the person is likely to create excessive demands. A person with diabetes may be admissible and he may be inadmissible depending on the gravity of the condition.

**Mr. Allmand:** Resources.

**Dr. Fortin:** There are implications for resources. I think you made reference to that earlier when you talked about tuberculosis and the fact that the press have indicated a few cases of active tuberculosis among the refugee claimant population in Canada. One of the recommendations is that these people will be examined very rapidly. Within 60 days of making their claim they are going to be requested to undertake a medical examination. At this particular time it is not done that way. Most of the time we have to wait until the person has gone to the second hearing in order to initiate the medical examination process. Refugee claimants in Canada who never go to the second hearing will never have a medical examination, and may be deported before that time.

[Translation]

**M. Allmand:** Oui, je comprends.

**Dr Fortin:** Nous avons des services à l'étranger, et tout dépend vraiment du nombre de cas accumulés qu'ils ont. En règle générale, nous tentons de maintenir le temps de traitement en deça de quatre semaines. À Ottawa, où nous traitons tous les cas qui se présentent au Canada, ce qui signifie tous les cas des demandeurs de statut de réfugié et tous les cas des gens en provenance des États-Unis d'Amérique, le temps de traitement, au cours du mois d'août, est d'environ 15 jours. À l'étranger, il est habituellement aussi d'environ 15 jours. Il est peut-être un peu plus long à l'heure actuelle, à Hong Kong, en raison d'une accumulation de cas particulièrement importante.

Je n'ai pas de chiffre exact sur le nombre de demandes qui ont été rejetées. Nous avons fait environ 350 000 examens médicaux l'année dernière, et le nombre de personnes qui se sont vu refuser l'entrée au Canada par Santé et Bien-être, pour des raisons de santé, représente environ 0,5 p. 100 du total.

**M. Allmand:** Si vous me le permettez, monsieur le président, est-ce en raison d'une maladie en particulier que ces demandes ont été refusées, ou est-ce pour toutes sortes d'autres raisons à caractère médical?

**Dr Fortin:** Non, c'était pour diverses raisons. Notre système d'examen médical en fonction de l'immigration est beaucoup plus complexe que le système américain. Aux États-Unis, il y a sept problèmes particuliers qui sont identifiés, parmi lesquels figurent la tuberculose, la folie et le comportement sexuel. Un demandeur chez qui on décèle l'un des sept problèmes est automatiquement jugé inadmissible. Dans le cadre de notre système, il ne suffit pas de déceler le problème. Il faut aussi déterminer s'il constituera un risque pour la santé publique ou s'il imposera un fardeau excessif à la société.

Si vous me demandez, par exemple, si un demandeur souffrant de diabète est inadmissible au Canada, je vous répondrai que je ne le sais pas. Tout dépend de la gravité de la maladie et de l'évaluation du risque d'imposer un fardeau excessif à la société que peut représenter l'intéressé. Un diabétique peut être admissible au Canada ou non, selon la gravité de son état.

**M. Allmand:** Et selon les ressources exigées. . .

**Dr Fortin:** Oui, en partie. Je pense que vous avez touché à la question tout à l'heure, lorsque vous avez fait allusion à la tuberculose et au fait qu'il a été rapporté dans la presse qu'il y avait un certain nombre de demandeurs de statut de réfugié au Canada qui étaient atteints de la tuberculose. L'une des recommandations veut que les revendicateurs du statut de réfugié soient examinés très rapidement. Dans les 60 jours après avoir fait leur demande, on leur demandera de se soumettre à un examen médical. À l'heure actuelle, on ne procède pas de cette façon. La plupart du temps, il faut attendre que la personne en question ait franchi l'étape de la deuxième audience pour entreprendre le processus d'examen médical. Les revendicateurs du statut de réfugié qui se trouvent au Canada et qui ne franchissent pas l'étape de la deuxième audience ne passeront jamais d'examen médical et risquent d'être expulsés du Canada avant cela.

[Texte]

[Traduction]

• 1930

Under these circumstances, all claimants will be examined within 60 days of making a claim. All of them will be examined, some of them will remain in Canada, and some of them will be deported, regardless of the result of their medical examination. There is an impact for us.

With regard to those who are examined, not all medical bills are processed by Health and Welfare. Most refugee claimants, for reasons that I think will be obvious to the members, are considered indigent immigrants or claimants. This means that they don't have the means of paying for their medical bills or paying for the treatment of their condition. We know that payment of these bills is now processed by the provincial health care system. However, they should be referred to Health and Welfare for processing.

We are now in the process of designating doctors in Canada, across the country, to be involved in examining these applicants, as opposed to any general practitioner, and they will receive instructions to refer the payment of these bills to Health and Welfare. We anticipate a large number of refugee claimants to be examined; therefore, a large number of bills will be processed by Health and Welfare. So there will be an impact on the number of resources that will be required—in Canada, Ottawa and across the various provinces—for the processing of these bills.

**Mr. Allmand:** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Heap.

**Mr. Heap (Trinity—Spadina):** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, gentlemen.

I have a few questions, just to understand your text. On page 2, in the middle, you say:

...contract physicians have limited authority being only permitted to authorize or certify applicants determined to be medically admissible.

I don't understand how that fits with the following sentence:

Only HWC medical officers have authority to make an inadmissible medical assessment. . .

**Dr. Fortin:** Briefly, all applicants are examined by local physicians in Canada and across the world. They submit the medical report to a Health and Welfare office. At some locations overseas, in addition to having a Health and Welfare physician, we have a local physician providing us support in reviewing these assessments. They are what we call contract physicians.

These people may be able to review the chest X-ray and determine that the chest is negative/normal; consequently, no case of active tuberculosis. They may be able to review the preliminary findings of the examining physician and say there is no pathology that has been identified; consequently, the case is passed.

Voilà pourquoi tous les demandeurs seront examinés dans les 60 jours suivant le dépôt de leur demande. Tous subiront un examen médical, et certains d'entre eux demeureront au Canada et d'autres seront expulsés, et ce, quel que soit le résultat de leur examen médical. Cela a certaines répercussions sur nos opérations.

Les frais de ces examens médicaux ne sont pas tous payés par Santé et Bien-être Canada. La plupart des demandeurs du statut de réfugié, pour des raisons qui paraîtront sans doute évidentes aux membres du comité, sont considérés comme des personnes indigentes. Cela signifie qu'elles n'ont pas les moyens de régler les frais de leur examen médical ou du traitement de leur maladie. Nous savons que ces frais sont aujourd'hui réglés par les régimes provinciaux de soins de santé. Toutefois, ils devraient être acquittés par Santé et Bien-être.

Nous avons entrepris de désigner un certain nombre de médecins, au Canada, pour examiner ces demandeurs, plutôt que d'exiger que ce soit fait par n'importe quel médecin généraliste, et ils devront faire régler les frais des examens médicaux qu'ils auront effectués par Santé et Bien-être Canada. Nous nous attendons à ce qu'un grand nombre de demandeurs de statut de réfugié soient examinés; par conséquent, Santé et Bien-être social recevra une grande quantité de factures. Le traitement de ces factures exigera donc des ressources additionnelles au Canada, à Ottawa, ainsi que dans les diverses provinces.

**M. Allmand:** Je vous remercie infiniment.

**Le président:** Merci. Monsieur Heap.

**M. Heap (Trinity—Spadina):** Merci, monsieur le président. Messieurs, je vous remercie.

J'ai quelques questions à vous poser, uniquement pour comprendre un peu mieux votre texte. À la sixième ligne de la deuxième page de votre mémoire, vous dites:

les médecins contractuels ont pour seul pouvoir de certifier que des requérants sont admissibles sur le plan médical.

Je comprends mal la logique avec la phrase suivante:

Seuls les médecins de SBSC ont le pouvoir de certifier que des requérants sont inadmissibles. . .

**Dr Fortin:** Brièvement, tous les requérants sont examinés par des médecins locaux, au Canada et partout dans le monde. Ils présentent ensuite leur rapport médical à un bureau de Santé et Bien-être social. À certains endroits, à l'étranger, en plus d'un médecin de Santé et Bien-être social, nous avons aussi un médecin local qui nous aide à examiner ces évaluations. Ce sont des médecins contractuels.

Ces personnes peuvent être habilitées à examiner la radiographie pulmonaire et à déterminer que tout est normal; par conséquent, que la personne ne souffre pas de tuberculose. Elles peuvent aussi être habilitées à examiner les résultats préliminaires de l'examen effectué par le médecin qui a procédé à l'examen et à déterminer qu'aucune maladie n'a été décelée; par conséquent, la personne est admise.



[Text]

The problem rests with these physicians, who have not been trained in Canada and have no expertise on the health care system in Canada, having to make a declaration to the effect that an applicant suffering from a condition is likely to create or exceed demands on the health care or social services in Canada. We find that this person, not having been trained and never having practised in Canada, cannot make such a statement.

We feel that if ever a case goes to litigation in courts of law, we would probably be vulnerable. That person couldn't possibly make an informed decision with regard to excessive care in Canada, because that person has never lived in Canada and is not aware of the health care system in the country.

**Mr. Heap:** So a contract physician would simply, for example, say the chest X-ray indicates a positive or negative. That is all he says, and then the HWC medical officer decides whether that constitutes danger under the act.

**Dr. Fortin:** If the review of the X-ray is negative, the review of the medical examination report is negative, he will have the authority to pass this case. If anything is identified on the chest X-ray, if anything is identified on the medical examination report, we would like him to refer that case to the Canadian physician. The Canadian physician has the knowledge of the health care system in Canada and therefore should make the declaration concerning excessive demands.

**Mr. Heap:** Thank you.

On page 7, you refer to classes to be exempted. I know this will be done by the Governor in Council. Has there been any discussion on this? Perhaps you could give us examples or an idea of which classes may be exempted from subparagraph 19(1)(a)(ii).

• 1935

**Dr. Fortin:** I think at this particular time we are looking mainly at refugee claimants, the ones in Canada who are refugee claimants, and if it is determined that they have a valid claim and that there is a risk or a danger for them to be returned to their country, we find that we should not use their medical inadmissibility as a reason for deportation.

If the person is threatened, if on his return to his home country he may suffer torture or may be put to death, although the applicant may be found medically inadmissible to Canada, I think this is what the country will have to pay to keep this person in the country if he is found to be a UN convention refugee.

**Mr. Heap:** Regarding the matter of prescribed social services, again it will be done by the Governor in Council, but can you give us any idea of what is under consideration for being prescribed? Social services cover a wide range and a growing range. Therefore I presume the prescribed list will not cover all the services but only some of them. Can you give us an idea of the criteria that will be used?

[Translation]

La difficulté tient aux médecins qui n'ont pas reçu leur formation au Canada et qui n'ont aucune connaissance ou expérience du régime canadien de soins de santé, et réside dans le fait qu'ils aient à déterminer si un requérant souffrant d'une maladie risque d'imposer un fardeau excessif aux services de soins de santé ou aux services sociaux au Canada. Nous pensons qu'une personne qui n'a pas été formée au Canada et qui n'y a jamais pratiqué la médecine ne peut faire une telle déclaration.

Nous pensons que si jamais une telle affaire faisait l'objet de poursuites devant les tribunaux, nous serions probablement vulnérables. N'ayant jamais vécue au Canada et ne connaissant pas le régime de soins de santé de notre pays, cette personne ne pourrait vraisemblablement pas rendre une décision éclairée quant à ce qui peut représenter un fardeau excessif au Canada.

**M. Heap:** Donc, un médecin contractuel, par exemple, ne pourrait que confirmer que la radiographie pulmonaire a permis de déceler la présence d'une maladie ou non. Là s'arrête son intervention, et c'est un médecin de Santé et Bien-être social qui décide si le cas représente ou non un danger en vertu de la loi.

**Dr. Fortin:** Si la radiographie pulmonaire n'a révélé aucune trace de maladie, c'est ce que dira le rapport d'examen médical, et le médecin pourra admettre ce cas. Dans le cas contraire, si la présence de quelque maladie que ce soit est signalée dans le rapport d'examen médical, nous voudrions que le médecin renvoie le dossier au médecin canadien. Le médecin canadien connaît le régime de soins de santé canadien et devrait, par conséquent, faire la déclaration nécessaire concernant ce que représente un fardeau excessif.

**M. Heap:** Merci.

À la page 6 de votre document, vous faites allusion aux catégories d'immigrants pouvant être exclues de l'application du sous-alinéa. Je sais que cela sera fait par le gouverneur en conseil. Avez-vous discuté de ces exclusions? Vous pourriez peut-être nous donner des exemples ou une idée des catégories d'immigrants qui peuvent être exclues de l'application du sous-alinéa 19(1)(a)(ii).

**Dr. Fortin:** Je pense qu'à ce moment-ci, cela s'applique principalement aux demandeurs de statut de réfugié au Canada, et s'il est déterminé que leur revendication est valable et que les renvoyer dans leur pays présente un risque ou un danger pour eux, nous pensons que le fait qu'ils soient inadmissibles sur le plan médical ne devrait pas justifier leur expulsion du pays.

Si la personne est menacée, si, à son retour dans son pays d'origine, elle risque d'être torturée ou tuée, même si elle peut être jugée inadmissible au Canada pour des raisons médicales, je pense que c'est le prix que le Canada doit être prêt à payer si l'intéressé est reconnu comme un réfugié authentique au sens de la convention des Nations unies.

**M. Heap:** Au sujet des services sociaux désignés, je sais qu'ils le seront par le gouverneur en conseil, mais pouvez-vous nous donner une idée des services que l'on envisage de désigner? Il y a tout un éventail de services sociaux, et la liste s'allonge continuellement. Par conséquent, je suppose que la liste de services désignés ne comprendra pas tous les services, mais seulement quelques-uns des services sociaux reconnus. Pouvez-vous nous parler un peu des critères sur lesquels on se fondera?

[Texte]

**Dr. Heywood:** We have had extensive discussions with Employment and Immigration regarding, among other things, the social services.

At this particular point in time there has not been a definitive list of social services developed. One anticipates that would be done in consultation with the provinces and territories. I am afraid we have to respond in the negative on this one.

**Mr. Heap:** In the matter of the national list I assume that will be done in consultation with the provinces and territories, but I am curious to know what sort of criteria will be used for the national list and how that will be applied to an individual, particularly if he or she is going to one particular province when there may be a relative shortage of certain services in that area or region and a relative abundance of those services in another area.

Will the list be applied simply in a sort of monolithic sense that we only have *x* number of units of this service in Canada, or will it be applied according to the region to which the immigrant may be assigned, or will the assigning of the immigrant take into consideration the local variation in the services?

**Dr. Heywood:** Part of your question really impinges on Immigration, but from my perspective as a Health and Welfare physician I believe there are very few people where there is any form of assignment. Normally speaking, for those people who are given landed status in Canada, as soon as they are actually granted that status they come under the jurisdiction of Canadian law. As we attempted to bring to your attention, that has created a problem already on which you have commented.

The availability of the individual to undergo secondary migration has created problems, particularly where an individual may have initially landed and taken residence in an area where a service that he or she required was in the necessary amount to grant service to that individual. If that individual moves to another area where there is a lack of services, that creates displacement of Canadians.

In direct answer to your question as to what elements might be considered, yes, there are some ideas. First is the question of whether a service might be available within Canada; second, whether that service might be accessible; third, whether in accessing a particular service there might be displacement of an established Canadian resident.

• 1940

Perhaps I should give an example of that. At the present time the requirement for renal dialysis is quite considerable. The number of available places or slots across the country is very limited. There may, however, be an area in Canada where there is additional resource to absorb a few more cases, but when you look at the whole process across the country the facility to absorb many more people requiring renal dialysis is very limited. That might be a good example

[Traduction]

**Dr. Heywood:** Nous avons eu des discussions approfondies avec les représentants d'Emploi et Immigration au sujet, entre autres, des services sociaux.

Pour l'instant, il n'y a pas encore de liste définitive qui a été établie. On peut prévoir que cela se fera de concert avec les provinces et les territoires. J'ai bien peur de ne pas pouvoir vous donner de réponse définitive à cet égard.

**M. Heap:** Je suppose que la liste nationale de services sera établie de concert avec les provinces et les territoires, mais je suis curieux de savoir quels critères serviront à l'établissement de cette liste et comment ils s'appliqueront à un particulier, notamment si la personne en question s'adresse à une province en particulier et que certains services peuvent ne pas être offerts dans la région, tandis qu'ils peuvent être en abondance dans une autre.

Appliquera-t-on la liste d'une manière générale en considérant le nombre de services du genre qui existent au Canada, ou procédera-t-on plutôt selon la région où l'immigrant pourra être assigné? Tiendra-t-on compte des variations locales dans les services avant d'assigner un immigrant à une région?

**Dr. Heywood:** Votre question concerne en partie davantage l'immigration, mais en tant que médecin de Santé et Bien-être social Canada, je pense qu'il y a très peu de gens qui sont assignés à une région particulière. En règle générale, lorsque des gens obtiennent un permis d'établissement au Canada, dès qu'il leur est permis de s'établir au Canada, ils sont protégés par les lois canadiennes. Nous avons d'ailleurs tenté d'attirer votre attention sur le fait que cela a engendré un problème sur lequel vous avez fait quelques observations.

La possibilité qu'un immigrant puisse changer de région pose un certain nombre de difficultés, notamment lorsque la personne en question peut s'être établie dans une région où le service nécessaire était offert. Si cette personne déménage ensuite dans une autre région où ces services ne sont pas offerts, cela nous oblige à déplacer des Canadiens.

Pour répondre à votre question au sujet des éléments qui sont considérés, je vous dirai que oui, il y a en effet un certain nombre d'idées qui sont à l'étude. Il y a tout d'abord la question de la disponibilité du service au Canada qui se pose; deuxièmement, ce service est-il accessible? Troisièmement, en voulant faire en sorte que l'intéressé puisse bénéficier d'un service en particulier, on se demande si l'on risque de déplacer un résident canadien déjà établi.

Je devrai peut-être illustrer cela par un exemple. À l'heure actuelle, le besoin de services de dialyse est plutôt considérable. Le nombre de places disponibles au pays est très limité. Toutefois, il peut y avoir, au Canada, une région où l'on pourrait accepter quelques cas additionnels, mais quand on examine la situation de ce service dans l'ensemble du pays, on se rend compte que la possibilité de desservir beaucoup plus de gens ayant besoin d'une dialyse est très



[Text]

of how availability, yes; accessibility, possibly; displacement of Canadians, almost certainly, come into play, so that person would highly likely be determined to be medically inadmissible.

There is also a fourth element that, although not mentioned in the current regulations, is undoubtedly creating considerable problems for our provincial and territorial colleagues, namely, cost. The provincial and territorial authorities are finding that the cost of health is impacting considerably on their treasuries; hence anything that can be done to restrict that is of great importance to them.

**Mr. Heap:** I am sure you are aware that the provisions of Bill C-86 include provisions for assigning an immigrant to a certain location for a certain number of years, and for that matter to a certain occupation. Has the consideration of the national list taken into account this new provision proposed in Bill C-86?

**Dr. Heywood:** To the best of my knowledge, as far as the health element is concerned, the national list would appear to be very attractive from the point of view of the individuals who are assigned. I have no idea how many they might be and what impact that might have on the overall program.

**Mr. Heap:** Would the signing officer take into account the local variation in the availability of these services? If he were to say, "You will go to such-and-such a place for so many years", would he have the information on whether these services are available in that place?

**Dr. Heywood:** At the present time we do consult with the provinces. The notion of developing a national list was an attempt to circumvent that problem, which creates delays in the assessment process.

From the point of view of whether an individual who is going to be subjected to assignment would or would not have an impact on the Health and Welfare assessment, I would suggest at the current point of our discussions that we, Health and Welfare, would be responsible for making the actual medical assessment. It would then fall to the immigration officer to take cognizance of whether the individual was going to be in an assigned area. Then, at that point in time, consideration could be given to whether services were or were not available.

**Mr. Reid (St. John's East):** Thank you, gentlemen, for your testimony.

Do officials of Health and Welfare actually interpret and make decisions under the act, or do they provide the information to the Department of Immigration so that they make the decisions based on the advice that you provide?

**Dr. Heywood:** Health and Welfare make the latter decisions and we advise, based upon paragraph 19(1)(a). We advise of the medical admissibility criteria, and ultimately a decision is made by an immigration officer.

[Translation]

limitée. Cela peut très bien illustrer la mesure dans laquelle la disponibilité, à coup sûr, l'accessibilité, dans une certaine mesure, et le déplacement de Canadiens, presque sûrement, sont des facteurs qui risquent hautement d'être déterminants pour juger de l'inadmissibilité d'une personne sur le plan médical.

Il y aussi un quatrième élément qui, malgré qu'il ne soit pas mentionné dans les règlements actuels, engendre sans nul doute des difficultés considérables pour nos collègues des provinces et des territoires, à savoir, le coût. Les autorités provinciales et territoriales constatent que le coût de la santé a un effet considérable sur leurs finances; par conséquent, tout ce qui peut être fait pour en réduire la portée a beaucoup d'importance pour elles.

**M. Heap:** Je suis persuadé que vous savez que le projet de loi C-86 renferme des dispositions permettant d'assigner un immigrant à un certain endroit pour une durée déterminée, et même à une certaine occupation. Au cours des discussions concernant la liste nationale, a-t-on tenu compte de cette nouvelle disposition qui est proposée dans le projet de loi C-86?

**Dr. Heywood:** À ma connaissance, pour ce qui est des aspects concernant la santé, la liste nationale semble très attrayante en ce qui concerne ces désignations. Je ne sais pas combien il peut y en avoir et quel effet elles auront sur l'ensemble du programme.

**M. Heap:** L'agent autorisé tiendra-t-il compte des variations locales relativement à la disponibilité de ces services? Avant d'assigner quelqu'un à un endroit pour une durée déterminée, saurait-il si ces services sont offerts dans la région en question?

**Dr. Heywood:** À l'heure actuelle, nous sommes en consultation avec les provinces. L'idée d'établir une liste nationale a pour but de contourner ce problème, qui engendre des retards dans le processus d'évaluation.

Le fait qu'une personne puisse être assignée à une région aurait-il un effet sur l'évaluation de Santé et Bien-être social Canada? Là où nous en sommes à l'heure actuelle, dans les discussions, je pense que nous devrions nous en tenir à dire que Santé et Bien-être social Canada a la responsabilité de l'évaluation médicale. Il appartient ensuite à l'agent d'immigration de déterminer si la personne en question sera assignée à une région en particulier. C'est à partir de ce moment-là qu'il faudrait considérer si les services nécessaires sont offerts ou non dans cette partie du Canada.

**M. Reid (St. John's-Est):** Messieurs, je vous remercie de votre témoignage.

Les fonctionnaires de Santé et Bien-être social interprètent-ils la loi et rendent-ils des décisions en vertu de la loi, ou ne font-ils que fournir des renseignements au ministère de l'Immigration, de manière à ce que celui-ci puisse prendre les décisions appropriées à partir des conseils que vous lui fournissez?

**Dr. Heywood:** Santé et Bien-être social Canada applique le sous-alinéa 19(1)(a) et donne des avis en conséquence. Nous appliquons le critère de l'admissibilité sur le plan médical et, en bout de course, la décision est rendue par un agent d'immigration.

[Texte]

**Mr. Reid:** Where that question is leading is to the question of balance, and again I will be like Mr. Allmand. If I am asking you to do something that you cannot do, tell me. I am speaking of the balance between demand and benefit.

• 1945

If someone wants to come to Canada and he is going to cost the country a million dollars a year in medical costs, but the benefit for the country, either monetarily or in a whole number of other ways, outbalances that... I am assuming that decision gets taken elsewhere.

**Dr. Fortin:** I would say so. I think the role of Health and Welfare is to advise the Department of Employment and Immigration on health-related matters. I think what is expected of us is to make a statement with regard to the medical condition of this applicant and the fact that this person is a public health risk or likely to exceed the demands of our health care system.

If there are social considerations, family considerations, economic considerations to be taken into account, I think those matters would be handled by the officials of the immigration department, not by Health and Welfare physicians.

**Mr. Reid:** That goes back to the first question. In fact, you only advise of a condition. You do not say, no, this person cannot come in.

**Dr. Fortin:** Well, we say to the immigration department that under section 19 of the Immigration Act there is enough medical evidence here to suggest that this person is medically inadmissible. The immigration department, however, has a way, if you wish—this is my expression—of by-passing these medical restrictions by providing the applicant with a minister's permit, for example. It is good for a year and can be repeated for five years. In other words, this person could be landed under Order in Council.

So there are ways, in my opinion, of by-passing the medical restrictions if there are other considerations to do that.

**Mr. Reid:** Okay.

You made a comment dealing with the disabled, and you were right in terms of reflecting that this has been an issue at this table, and I suggest that it will be well into September. I think it was Dr. Heywood who said, do not assume that just because someone is there they are disabled and that they are automatically taken off the list.

Obviously, the availability of services is important in that area. I deal with a tremendous number of disabled people who do not use any services at any time, apart from the ongoing medical... and even that is no different from many of the rest of us.

I guess what I am doing is providing an opportunity for you to expand a little bit on that statement, in terms of mechanism. How are you going to make those assessments?

[Traduction]

**M. Reid:** Cette question a trait à l'équilibre à assurer, et je vais faire un peu la même chose que M. Allmand. Si je vous pose des questions auxquelles vous ne pouvez pas répondre, dites le moi. Je m'intéresse en particulier à l'équilibre à assurer entre la demande et les avantages que peut retirer le Canada.

Si quelqu'un dont les soins médicaux coûteraient un million de dollars par an et si la présence de cette personne serait avantageuse pour le pays, soit sur le plan monétaire ou à d'autres égards... Eh bien, je suppose qu'à ce moment-là, la décision relèverait d'autres personnes.

**Dr Fortin:** Oui, il me semble. À mon sens, le rôle de Santé et Bien-être social Canada est de conseiller le ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur toute question reliée à la santé. Il nous incombe donc de nous prononcer sur l'état de santé du demandeur et de dire si ce dernier constitue un danger pour la santé publique ou si son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services de santé.

S'il y a des considérations d'ordre social ou économique à prendre en compte, il me semble que cette responsabilité incombe aux représentants du ministère de l'Immigration, et non aux médecins de SBSC.

**M. Reid:** Cela nous ramène à ma première question. En fait, vous vous contentez de vous prononcer sur l'état de santé du demandeur. Vous ne lui refusez donc pas l'admission.

**Dr Fortin:** C'est-à-dire que nous prévenons le ministère de l'Immigration qu'en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'immigration, les preuves médicales sont suffisantes pour lui refuser l'admission au Canada. Cependant, le ministère de l'Immigration peut trouver le moyen—et ce sont mes propres termes—de passer outre à ces restrictions médicales en accordant au demandeur un permis ministériel, par exemple. Ces permis sont valables pendant un an et peuvent être renouvelés pendant cinq ans. Autrement dit, le demandeur en question pourrait obtenir le droit de s'établir au Canada par décret.

Donc, selon moi, le ministère a tout de même la possibilité de passer outre à ces restrictions médicales s'il le juge approprié pour d'autres raisons.

**M. Reid:** Très bien.

Vous avez fait une remarque au sujet des invalides, et vous aviez tout à fait raison de dire que leur traitement suscite certaines préoccupations autour de cette table, préoccupations qui resteront sans doute entières jusqu'en septembre. C'était le docteur Heywood, me semble-t-il, qui a dit que le simple fait d'être invalide vous fait automatiquement exclure de la liste.

La disponibilité des services est évidemment une considération importante à cet égard. Pour ma part, je connais un grand nombre d'invalides qui n'ont jamais besoin de services, à part les examens médicaux réguliers... et en ce sens, ils ne sont guère différents de la plupart d'entre nous.

J'aimerais donc vous donner l'occasion de m'expliquer un peu mieux le sens de votre observation, surtout en ce qui concerne le mécanisme à adopter. Comment comptez-vous faire de telles évaluations?



[Text]

**Dr. Fortin:** I think we rely on the information that is provided on the preliminary examination report. If we are dealing with a case that has what is perceived as a disability, we will probably refer the case to specialist consultants, to obtain more details on the restrictions resulting from the disability.

What is the person capable of? Is the person going to be requiring some type of social services that are of limited availability? Is the person employable and self-supporting? I think that is an element of which we also have to make a statement in the medical examination process.

For example, there are people who suffer from mental retardation, which is considered by many as a disability, and there are people with mental retardation who have been admissible to Canada. Some of them have been inadmissible.

There are people who have paralysis of the lower limbs who have been admissible to Canada. Some others have been inadmissible to Canada.

It really depends on the potential of that applicant to become self-supporting eventually. The social services his condition may require must also be taken into consideration.

It is difficult to put one particular case into one category. It is an assessment of not only the condition but also the other elements that relate to that particular disability.

**Mr. Reid:** I think that is where it gets very difficult for a number of Canadians, particularly as it pertains to family reunification. Some of the changes will help ameliorate some of that in terms of "if one, then all". That has been changed in the decisions on refugees and I think that is constructive.

I want to go back to where Mr. Allmand was. What I was trying to encourage him to do was to keep going and take advantage of your medical expertise.

I think what Mr. Allmand was pursuing was the question of the difference between having it wide open and the problem that was brought forward by Dr. Heywood. But you have to be careful what words you use, because it may become too constrictive or restricted.

Mr. Allmand had suggested, I think, using the terms "disease" or "health impairment".

From a medical standpoint, not a legal standpoint, do you see the potential that those two words or words like them, would in fact not be broad enough, or be too constrictive?

• 1950

**Dr. Heywood:** I think that's saying the same thing.

**Mr. Allmand:** You mean that they only left those words and took out the other two.

[Translation]

**Dr. Fortin:** Eh bien, nous nous fondons sur l'information fournie dans le rapport d'examen préliminaire. Si nous avons affaire à ce qui semble être un cas d'invalidité, nous allons probablement le soumettre à l'examen d'un spécialiste agissant à titre d'expert-conseil pour obtenir un peu plus de détails sur les restrictions qui pourraient découler de cette invalidité.

Par exemple: De quoi cette personne est-elle capable? Va-t-elle avoir besoin de services sociaux qui ne sont pas disponibles partout? Peut-elle travailler et subvenir à ses propres besoins? Je pense que nous avons la responsabilité de nous prononcer sur tous ces aspects dans le cadre de l'examen médical.

À titre d'exemple, certains demandeurs peuvent souffrir d'arriération mentale, que beaucoup de gens considèrent comme une invalidité; cependant, certaines personnes souffrant d'arriération mentale ont déjà été jugées admissibles; d'autres, non.

Certains demandeurs atteints d'une paralysie des membres inférieurs ont également été jugés admissibles au Canada. Dans d'autres cas semblables, les intéressés ont été jugés inadmissibles.

En réalité, tout dépend de la mesure dans laquelle le demandeur pourrait éventuellement subvenir à ses propres besoins. Les services sociaux dont il pourrait avoir besoin en raison de son état de santé doivent également être pris en compte.

Il est donc difficile de catégoriser les cas particuliers. L'évaluation est fondée non seulement sur son état de santé, mais sur d'autres éléments qui sont reliés à l'invalidité en question.

**M. Reid:** Mais c'est justement là que le problème se pose pour bon nombre de Canadiens, surtout quand il s'agit de réunir des familles. Certains des changements envisagés vont permettre d'améliorer la situation car désormais, du moment qu'un membre de la famille a été admis, tous seront admis. Ce changement a été fait pour les réfugiés, et à mon sens, c'est un changement très positif.

Je voudrais en revenir à ce que disait M. Allmand. J'essayais justement de l'encourager à continuer son interrogation de façon à profiter au maximum de vos connaissances médicales.

Je crois que M. Allmand vous interrogeait au sujet des conséquences d'un libellé plus général et du problème signalé par le docteur Heywood. Je pense qu'il faut être prudent en choisissant ce libellé, car il faut éviter d'imposer trop de restrictions.

Il me semble que M. Allmand suggérait d'employer les termes «maladie» ou «invalidité».

Dans l'optique purement médicale, et non juridique, pensez-vous que ces deux termes seraient suffisamment généraux, ou qu'ils risqueraient d'être, au contraire, trop limitatifs?

**Dr. Heywood:** Pour moi, cela revient au même.

**M. Allmand:** Autrement dit, il suffirait de garder ces deux termes et d'enlever les deux autres dans la version anglaise.

[Texte]

**Mr. Reid:** That's right. I think what we all want to accomplish here is to take away the stigma.

**Dr. Fortin:** I'm going to give Neil a chance to respond as well, but there's an element here that I would like you to understand. We spend a considerable amount of time reviewing this with officials of Immigration. One of the difficulties, for example, is that the four words that are being used, "disease, disorder, handicap, and impairment", do not really mean the same thing. If you retained the word "disorder" or "illness" or "disease", then someone with a handicap is going to say that he is not ill. It is not a disease, it is not a disorder; it is a handicap. If you use the word "impaired", someone will say that he has a handicap but is not impaired. He might have an amputation of the left upper limb. This might be a handicap, but he is not impaired. He is employable, he's a telephone operator, so he doesn't fall in that category.

It was extremely difficult to come up with one term that would encompass all these earlier qualifications. I think it was at the suggestion of legal advisers that it would be best to propose the text that you have seen. In their opinion this will encompass all conditions.

**Dr. Heywood:** Just to add to what Dr. Fortin has said, we looked very carefully at the definitions that we normally are expected to use. The World Health Organization, for instance, gives a definition of three terms that are quite often perceived by many people as being interchangeable, but unfortunately are not and are very fine: impairment, any loss or abnormality of psychological, physiological or autonomic structure or function. One could perceive a number of people who may have a "disability". The example I used to Mr. Allmand was whether someone who has a renal functional problem is disabled. Using this definition, one could assume that the person had indeed a physiological and indeed an autonomic malfunction.

**Mr. Reid:** A lot of us could qualify under that definition if you interpreted it broadly.

**Dr. Heywood:** That's right.

**Mr. Reid:** I'm five pounds overweight. I'm impaired, right?

**An hon. member:** You have a mental deficiency.

**Mr. Reid:** They're awake, Mr. Chairman.

[Traduction]

**M. Reid:** Voilà. Nous cherchons tous à éliminer toute connotation négative.

**Dr Fortin:** Je vais donner également à Neil l'occasion de vous répondre, mais je pense qu'il convient d'insister sur un point en particulier. Nous avons consacré énormément de temps à l'étude de cette question avec les fonctionnaires du ministère de l'Immigration. L'une des difficultés que nous avons rencontrées, par exemple, concerne le fait que les quatre termes actuellement utilisés dans la version anglaise, à savoir «disease, disorder, handicap, and impairment», n'ont pas tous le même sens. Si l'on opte pour le mot «trouble» ou «maladie», à ce moment-là, une personne handicapée va faire valoir qu'elle n'est pas malade. Il est vrai qu'elle n'est pas malade, et qu'elle ne souffre pas de troubles; elle a plutôt un handicap. Par contre, si l'on s'en tient à la notion de «déficience», une autre personne va prétendre qu'elle est handicapée, mais qu'elle n'est atteinte d'aucune déficience. Une personne dont le membre supérieur gauche a été amputé a un handicap, mais ne souffre d'aucune déficience. Elle peut travailler à titre de standardiste, mettons, et elle ne fait donc pas partie de cette catégorie.

Il a été extrêmement difficile de trouver un seul terme qui englobe tous ces aspects. Ce sont les conseillers juridiques du ministère qui ont donc proposé le texte que vous avez sous les yeux. Selon eux, ce libellé va englober toutes les possibilités.

**Dr Heywood:** Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, nous avons longuement étudié les définitions que nous devons normalement utiliser. L'Organisation mondiale de la santé, par exemple, a recours à trois termes qui sont souvent considérés comme interchangeables, mais qui ne le sont malheureusement pas, car chacun a sa propre nuance: on y parle de toute déficience ou anomalie reliée à la structure anatomique ou au fonctionnement psychologique ou physiologique ou au système nerveux autonome. De nombreuses personnes pourraient être considérées comme «invalides». L'exemple que j'ai cité pendant ma discussion avec M. Allmand concernait la possibilité qu'une personne atteinte de dysfonctionnement rénal soit considérée comme invalide. Avec une telle définition, on pourrait supposer qu'il existe dans le cas de cette personne, un dysfonctionnement physiologique et, plus précisément, du système nerveux autonome.

**M. Reid:** Je suppose que bon nombre d'entre nous tomberaient dans cette même catégorie si on interprétait ces termes de façon très large.

**Dr Heywood:** Oui, vous avez tout à fait raison.

**M. Reid:** Pour ma part, je pèse cinq livres de trop. Je suppose qu'on pourrait considérer cela comme une déficience, n'est-ce pas?

**Une voix:** Dans votre cas, c'est plutôt une déficience mentale.

**M. Reid:** Ils sont tous bien réveillés, monsieur le président.



[Text]

**Dr. Heywood:** If you go to the next one, "disability", restriction or lack of ability to form an activity within the range considered normal, then somebody who has a minor injury of the back is outside normal range of activity and has a disability. We really face problems. I feel totally unable to answer your question, because I think we're getting into legal connotations here.

**Mr. Reid:** But you did answer the question, and that's fine. I think what we have to understand is that we have to watch it on the legal side.

You said that you don't regularly test for hepatitis B or HIV. If a prospective immigrant or refugee volunteered in an interview that they were carrying the HIV virus or hepatitis B, what would the response of the medical officer be?

**Dr. Heywood:** I think the first thing I should do, sir, is to refer you back to our routine medical, because that is the basis of the whole process.

**Mr. Reid:** I understand that.

**Dr. Heywood:** In the routine medical, we first go through a process of asking some past history questions. One of those questions specifically relates to whether that individual has a past history of HIV infection or AIDS. Additionally, even if that question is responded in the negative, if as a result of the physical examination the examining physician is able to demonstrate certain elements that would give rise to the suspicion of HIV or hepatitis infection, then we retain the right as Health and Welfare physicians to ask, as a second step, for certain supplementary information.

• 1955

Therefore, as far as routine testing is concerned, no, we do not have routine testing for either HIV or hepatitis B. However, where there are either historical or clinical signs to support a potential diagnosis of either hepatitis B or HIV, we could ask for the blood test.

To answer your question directly, if a person is actually known to be HIV positive, from the perspective of landing we would consider that person inadmissible under subparagraph 19(1)(a)(ii), excessive demands on health or social services.

**The Chairman:** Do you have a breakout on the number of people who might have been rejected of the roughly 1,750 who were rejected for health reasons, where the reason was HIV positive?

**Dr. Fortin:** I think it is a very, very small amount. I think probably less than 10.

**The Chairman:** Mr. Jourdenais.

**M. Jourdenais (La Prairie):** Merci, monsieur le président. Merci beaucoup, monsieur Fortin et monsieur Heywood, pour votre présentation. Je suis arrivé en retard, mais j'ai quand même saisi l'essentiel de votre mémoire. Je ne vais pas vous poser de questions en ce qui touche l'admissibilité, parce que vous m'avez dit tout à l'heure que seulement 0,5 p. 100 de personnes ont été refusées.

[Translation]

**Dr. Heywood:** Si l'on passe au terme suivant, «invalidité», c'est-à-dire l'impossibilité de faire toute une série de mouvements considérés comme normaux, à ce moment-là, quelqu'un ayant un problème de dos mineur qui l'empêche de faire tous ces mouvements sera considéré comme invalide. Nous nous trouvons donc confrontés à un problème épineux. Je me sens complètement incapable de répondre à votre question, car pour moi, il s'agit vraiment de connotations juridiques.

**M. Reid:** Mais vous avez déjà répondu à la question, et votre réponse me satisfait. Ce que je retiens de tout cela, c'est qu'il faut être prudent du côté des conséquences juridiques.

Vous avez dit que vous ne faites pas régulièrement des contrôles de dépistage de l'hépatite B ou du VIH. Si un éventuel immigrant ou réfugié disait au médecin pendant l'entrevue qu'il était porteur du VIH ou de l'hépatite B, quelle serait sa réaction?

**Dr. Heywood:** Je pense qu'il conviendrait qu'on revienne tout d'abord sur la procédure reliée à l'examen médical, puisque cet examen sous-tend tout le processus.

**M. Reid:** Oui, j'en suis conscient.

**Dr. Heywood:** Lors de l'examen médical normal, nous posons toute une série de questions sur les antécédents médicaux, entre autres, si l'intéressé a déjà été déclaré séropositif ou atteint du SIDA. Si la réponse à cette question est négative, et si le médecin examinateur constate certaines choses qui le font soupçonner la présence du VIH ou de l'hépatite, eh bien, il a le droit, à titre de médecin de Santé et Bien-être social Canada, d'exiger qu'on lui fournisse des renseignements supplémentaires.

Donc, pour répondre à votre question, nous n'effectuons pas des contrôles réguliers de dépistage du VIH ou de l'hépatite B. Cependant, si les antécédents ou les signes cliniques laissent supposer que l'intéressé est séropositif ou atteint de l'hépatite B, nous pourrions exiger une analyse du sang.

Et pour répondre plus directement à votre question, si nous savons que le demandeur est séropositif, aux termes du sous-alinéa 19(1)a(ii) concernant l'admission de personnes qui entraîneraient un fardeau excessif pour les services sociaux ou les services de santé, nous devons le trouver inadmissible.

**Le président:** Avez-vous, pour ces 11 575 personnes jugées inadmissibles pour des raisons de santé, une ventilation des cas où le demandeur était séropositif?

**Dr. Fortin:** Je pense qu'il s'agit d'un nombre infime—sans doute moins de 10.

**Le président:** Monsieur Jourdenais.

**Mr. Jourdenais (La Prairie):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank Drs. Fortin and Heywood for their presentation. Although I did arrive a little late, I believe I got the gist of your opening statement. I do not intend to question you regarding eligibility, since you told me earlier that only 0,5% of all applicants thus far have been refused admission.

## [Texte]

Quelque chose m'intrigue cependant; je représente un comté constitué à 40 p. 100 de nouveaux Canadiens et ce matin, 24 personnes sont venu me voir car elles avaient des problèmes. Comme je devais vous rencontrer, j'ai compilé tout ça, et je vois qu'il y en a quatre qui attendent encore de passer leur examen.

Dans chaque ambassade, y a-t-il un médecin reconnu, de l'endroit, et disponible pour faire passer des examens à la journée longue? Quand il y a un retard, on nous dit que c'est à cause de la sécurité; et quand on s'adresse à la sécurité, on nous dit que c'est la faute du médical. Bref! C'est lequel des deux? Je voudrais savoir s'il y a des médecins sur place à l'ambassade, et d'ailleurs, voici un exemple.

On a eu des problèmes dernièrement avec des conjoints et conjointes; on sait que conjoints et conjointes sont presque automatiquement acceptés parce qu'ils sont parrainés, qu'ils ont un meilleur comité de sélection, etc... On est moins difficile. Pourquoi ne pas passer l'examen médical lors de la première entrevue? Pourquoi attendre six mois, huit mois pour envoyer une lettre et dire à celui qui est à 1 000 ou 2 000 kilomètres, viens passer ton examen médical, tout en sachant presque qu'il va être accepté? Pourquoi ne fait-on pas cela tout de suite, sur place?

**Dr Fortin:** Ce serait peut-être une question que vous devriez poser à l'officier de l'immigration, à savoir: pourquoi telle personne ne subit pas immédiatement son examen médical? Maintenant, je pense qu'il s'agit de personnes qui, parfois, ne rempliront peut-être pas les conditions de l'immigration. Il faut prouver que l'on a suffisamment d'argent, etc. . .

**M. Jourdenais:** Il s'agit de conjoints et conjointes, c'est ici qu'ils ont de l'argent.

**Dr Fortin:** Nous intervenons lorsque la personne est proposée à un examen médical et nous avons, à travers le monde, de 1 000 à 2 000 médecins qui sont désignés pour faire ce genre d'examen. Nous-mêmes, nous nous assurons que lorsque ces médecins sont désignés, ils soient disponibles; ce sont tous des professionnels de la santé, ils ont donc un bureau médical avec leur propre clientèle, et il est évident que ces médecins-là ne peuvent pas forcément voir un patient sur demande, en moins d'une heure, lorsque la personne leur téléphone. Il faut quand même respecter les servitudes de la profession médicale. Mais il est entendu que ces gens-là devraient être vus et examinés, par exemple, en moins de quelques jours, deux à trois jours. Si nous avions des médecins qui ne faisaient que de l'examen médical pour l'immigration, et donc disponibles en moins d'une heure ou deux, je pense que nous serions perdants. Nous avons intérêt à avoir des médecins qui gardent leur expertise médicale et qui soient capables d'identifier des pathologies, par exemple, dans le cadre du processus d'immigration.

Donc, c'est un peu difficile. Cela dépend un peu de la demande, mais je ne comprendrais pas, par exemple, qu'un immigrant qui téléphone à un médecin désigné pour subir son examen médical, devrait être retardé de plus d'une semaine pour subir cet examen, par exemple. Ce serait totalement inacceptable.

## [Traduction]

One thing does intrigue me, however; I represent a riding where 40% of my constituents are new Canadians, and this morning, 24 people came to see me in my office to discuss their problems with me. As I knew I would be meeting with you later, I put all the information together, and I note that four are still waiting to have their medical examination.

I am curious as to whether each embassy has a qualified medical practitioner available to perform medical examinations all day long, if necessary. And when there is a delay, we are often told it is for security reasons, and yet when we ask the security people about it, they tell us it is the fault of the medical staff. So, which is it? I would like to know whether qualified physicians are on site at the embassy—and perhaps I could just give you an example of what I mean.

We recently had some problems with some spouses; as we all know, spouses are almost automatically accepted because they are sponsored, and because there is a better selection committee, etc.. In other words, we are not as picky. But why not perform the medical examination at the same time as the first interview? Why wait six or eight months to send a letter to someone who is 1,000 or possibly 2,000 kilometres away telling him to come for a medical examination, when you know that he is pretty well certain to be accepted? Why not do it right away, on site?

**Dr. Fortin:** Perhaps the question of why such and such a person was not immediately given a medical examination should more properly be put to an immigration officer. Now I suppose the situation occurs with people who may not meet all the conditions set by the immigration authorities. A person is required to prove that he has enough money, and what have you—

**Mr. Jourdenais:** But we are talking about spouses, so their money would obviously be here.

**Dr. Fortin:** We intervene when a person is brought forward for a medical examination; we have between 1,000 and 2,000 physicians abroad who are designated to perform this type of examination. From our standpoint, we make sure that designated physicians are available; they are all health professionals and therefore have their own offices and their own patients. Consequently, they are not necessarily in a position to see a patient on demand, in a one-hour timeframe whenever they get a call. We must bear in mind the constraints associated with the medical profession. However, those people should certainly have an opportunity to be seen and examined within a few days—say, two or three days. If we had physicians on site whose sole function was to perform medical examinations for the immigration authorities, and who were therefore available within an hour or two, I don't think we would have anything to gain. It is in our interest to call on physicians who can maintain their medical expertise and who are able to identify pathologies, for instance, for the benefit of the immigration process.

So, the situation can be a little difficult at times. It does, of course, depend somewhat on demand, although I must say I see no reason why an immigrant who phones a designated physician for a medical examination should have to wait more than a week for an appointment. As far as I am concerned, that would be totally unacceptable.



[Text]

[Translation]

• 2000

**M. Jourdenais:** Vous viendrez vous asseoir dans mon bureau et vous allez entendre dire à longueur de journée qu'il faut plus d'une semaine! On leur dit: Venez dans deux mois, dans 40 jours, dans 35 jours.

Autre chose qui m'intrigue aussi: l'examen d'acceptation se fait à Ottawa, n'est-ce pas? Est-ce que ça se fait sur place? Ou est-ce à Ottawa?

**Dr Fortin:** Non. À Ottawa on révise les examens médicaux des gens qui ont été examinés au Canada ou aux États-Unis uniquement. Pour tous les cas qui ont été examinés à l'extérieur de ces deux pays, le dossier médical sera révisé dans différentes locations à l'étranger. Nous avons 17 missions à l'heure actuelle.

**M. Jourdenais:** Est-ce qu'il y a des médecins sur place?

**Dr Fortin:** Vous parlez de l'ambassade?

**M. Jourdenais:** Oui, à l'ambassade.

**Dr Fortin:** Non. Cet examen-là est fait par un médecin local, donc situé dans la ville. . .

**M. Jourdenais:** Qui fait l'évaluation?

**Dr Fortin:** Non, il fait l'examen médical.

**M. Jourdenais:** Oui d'accord. Mais qui fait l'évaluation?

**Dr Fortin:** C'est fait sur place à la mission où on a un médecin canadien.

**M. Jourdenais:** C'est ce que je veux savoir. Vous avez dit tout à l'heure que pour les réfugiés, et grâce à la nouvelle loi, l'examen médical va se faire dans les 60 jours.

**Dr Fortin:** On l'espère.

**M. Jourdenais:** Pourquoi attendre 60 jours, ou 40 jours, ou 30 jours? Pourquoi ne pas passer l'examen immédiatement, quand le requérant fait sa demande, comme on le fait pour un immigrant? Il faut qu'il soit en parfaite santé. Vous allez avoir un réfugié qui va entrer ici avec toutes sortes de maladies—je ne suis pas médecin, croyez-moi, loin de là—, qui va avoir le germe d'une maladie qu'il va garder pendant 60 jours, 90 jours et sans nécessairement être détenu. Il peut être au milieu de la population, et tout à coup on va découvrir. . . Justement, le fameux sida! Pourquoi ne pas tout de suite lui faire passer cet examen?

**Dr Fortin:** C'est ce qu'on aimerait. On aimerait que l'examen médical soit fait dès que la personne a passé son entrevue et dès que la personne fait sa réclamation de réfugié. Toutefois, il faut comprendre que souvent ces réfugiés sont en mouvement, qu'ils ont besoin de s'établir et qu'il va y avoir un délai avant l'examen médical.

On se donne comme objectif que l'examen ne doit pas se faire plus tard que 60 jours. Mais il est évident que s'il se fait avant ça, c'est parfait et c'est ce qu'on aimerait. Mais je pense qu'il faut quand même être réaliste et voir que ces

**Mr. Jourdenais:** If you come and sit down in my office you will hear stories all day long about how it does in fact take more than a week! People are usually told to come back in two months, 40 days or 35 days.

One other thing also intrigues me: the examination performed before someone is accepted is done in Ottawa, is it not? Or is it done on the actual site?

**Dr. Fortin:** No. Here in Ottawa, we review the results of the medical examinations of people examined either in Canada or the United States only. For cases where the examination took place outside of these two countries, the applicant's medical file is reviewed in a number of different locations abroad. Currently, we have some 17 missions overseas.

**Mr. Jourdenais:** And are there physicians on site?

**Dr. Fortin:** You mean in the embassy?

**Mr. Jourdenais:** Yes.

**Dr. Fortin:** No. The examinations are carried out by local physicians who have an office in town—

**Mr. Jourdenais:** And he makes the assessment?

**Dr. Fortin:** No, he only performs the medical examination.

**Mr. Jourdenais:** I see. But who he is responsible for the assessment?

**Dr. Fortin:** It is done at the mission, by a Canadian physician.

**Mr. Jourdenais:** That is what I was trying to find out. You mentioned earlier that in the case of refugees, the medical examination will take place within sixty days under the new provisions.

**Dr. Fortin:** Yes, that is our hope. .

**Mr. Jourdenais:** But why wait 60, 40 or even 30 days? Why not perform the examination immediately, when the application is filed, as in the case of immigrants? They have to be in perfect health. You may let in a refugee who has all kinds of diseases—of course, I am no doctor, that is for sure—or who may be carrying some kind of virus or infection and will be forced to wait for 60 or 90 days without necessarily being in detention. He may have absolute freedom of movement, and all of a sudden we are going to discover. . . Yes, AIDS, or course! So, why not perform the examination right away?

**Dr. Fortin:** Well, that is what we would like to do. We would like the medical examination to be performed as soon as an applicant has had his interview and claimed refugee status. However, you must understand that these refugees are often moving around, that they have to be given some time to get settled and that there is therefore going to be some delay before a medical examination can be performed.

Our goal is that the examination be performed within a maximum of 60 days. Obviously, if it can be done earlier, that is even better; that is exactly what we would like to see happen. But I do think we have to be realistic and bear in

[Texte]

gens qui sont souvent en transit et qui font leur demande au Québec, par exemple, et qui se retrouvent deux semaines après à Vancouver, ne pourront pas passer cet examen médical-là. . .

**M. Jourdenais:** Selon la loi, il ne pourra pas se rendre à Vancouver s'il est réfugié, et cela, pour pouvoir compléter sa demande d'obtention du statut de réfugié. Il va falloir qu'il revienne à Québec et à Montréal. J'en ai six actuellement qui veulent partir de Toronto et s'en venir à Montréal, parce que ça prend trop de temps pour passer devant la commission du statut de réfugié.

**Dr Fortin:** Compte tenu de notre expérience, ce sont des gens qui bougent beaucoup. Même si on leur demande d'avoir un examen rapide, ce sont des gens qui, eux-mêmes, retardent la procédure pour avoir cet examen-là. Si tous les gens acceptaient d'être examinés le lendemain matin de leur réclamation, ce serait parfait. Mais pour une raison ou une autre, ces gens ne se présentent pas pour subir l'examen médical rapide. Nous interviendrons lorsqu'il y aura une période de 60 jours qui se sera écoulée. C'est un processus qu'on va clarifier avec Immigration Canada, pour mettre en place un système qui nous permette d'identifier rapidement ces gens-là, de les rappeler à l'ordre et les forcer de se présenter à leur examen médical.

**The Chairman:** I think I had better interrupt.

**Mr. Jourdenais:** The next time I'll be the first one to ask the questions.

**The Chairman:** Perhaps you could follow up privately, though.

**Mr. Jourdenais:** All right.

**Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** How do you make certain overseas that the X-ray, or the blood sample, or the specimen is that of the actual claimant?

**Dr. Fortin:** When we appoint designated medical practitioners there are instructions that we give to the examiners to ensure the identity of the person presenting himself for medical examination.

We give a set of regulations, rules and guidelines and we ask them to make sure that when they receive a copy of the medical examination report the top part of the report is filled out by the immigration department. There will be a photograph attached to this so that the examining physician will be in a position to identify the individual who is presenting himself for examination. Most of the time the blood tests and the chest X-ray will be done at the clinic while the person is being physically examined. We do tell them this is very important. We believe that the system in place is one that will allow the examination of those who are referred and the actual applicant—There are probably some substitutions that may have taken place in the past. I don't think we could implement a system that would prevent any substitutions whatsoever. But we have constantly reminded MPs of this possibility, and we believe that with their co-operation we're going to reduce that to a very, very strict minimum.

[Traduction]

mind that these people are often in transit and make their claim in Quebec, for instance, only to find themselves in Vancouver two weeks later; consequently, they cannot take the medical examination. . .

**Mr. Jourdenais:** But under the legislation, a refugee will not be able to go to Vancouver before completing his refugee claim. Otherwise, he will have to go back to Quebec City or Montreal. I currently have some six cases of people who want to leave Toronto and come to Montreal because it is taking too long to get a hearing before the refugee board.

**Dr. Fortin:** Well, according to our own experience, these people move around quite a bit. Even if we ask that they be given a medical examination quickly, they in fact are often the people who delay the process. If all claimants agree to be examined the following morning after making their claim, that would be ideal. But for one reason or another, they don't always show up for their medical examination. We intervene once the 60-day period is up. This is a process we will be clarifying with Immigration Canada, with a view to putting in place a system that will allow us to rapidly identify those people, remind them of their obligations and force them to take a medical examination.

**Le président:** Je suis désolé, mais je dois vous interrompre.

**M. Jourdenais:** La prochaine fois, je vais être le premier intervenant.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous continuer vos discussions en privé par la suite.

**M. Jourdenais:** D'accord.

**M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Comment faites-vous pour vous assurer que les radiographies, l'analyse du sang ou le spécimen fourni concernent vraiment le demandeur?

**Dr Fortin:** Lorsque nous nommons des médecins désignés, nous leur donnons certaines consignes concernant la façon de s'assurer que celui qui se présente pour l'examen médical est bel et bien le revendicateur.

Nous avons toute une série de règlements, de règles et de lignes directrices, et nous leur demandons de s'assurer, au moment de recevoir une copie du rapport de l'examen médical, que la partie supérieure du rapport est dûment remplie par le ministère de l'Immigration. Une photo du demandeur est annexée au rapport afin que le médecin examinateur puisse identifier la personne qui se présente pour l'examen médical. La plupart du temps, les analyses de sang et la radiographie pulmonaire sont effectuées à la clinique, en même temps que la personne passe l'examen médical. Nous leur disons que c'est très important. Nous croyons que le système en place permettra d'examiner ceux qui sont recommandés ainsi que le demandeur. . . Il y a probablement eu quelques substitutions par le passé. Je ne pense pas qu'il soit possible d'instaurer un système qui permette d'éviter les substitutions. Mais, nous l'avons constamment rappelé aux députés, et nous croyons qu'avec leur collaboration, nous allons réduire ce problème à un strict minimum.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Allmand, you had one to follow up.

**Mr. Allmand:** Yes, I have a very short one. If we were to require a full range of blood tests for all applicants, would that be a considerable expense or increase in our expenditure for testing and examining immigrants? In other words, are these types of blood tests very expensive?

**Dr. Fortin:** To give you an idea, let's say in the United States of America, someone going for a medical examination that will include the cost of a physical exam, a chest X-ray examination, blood serology, and urinary analysis— it is anywhere from \$150 to \$200. So anything you ask will be in addition to that, and that's quite a significant amount.

In Africa, although it's a Third World country, the cost for these examinations are very similar.

**M. Allmand:** And that's paid for by the applicant.

**Dr. Fortin:** That's paid for by the applicant, except in Canada where most refugee claimants are considered to be indigent, and this is paid for by Health and Welfare.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much. Your brief was superb, and we understand a lot more about the bill now than when you started.

**Dr. Fortin:** Thank you.

• 2005

**The Chairman:** I would invite the next witnesses to come forward from the Royal Canadian Mounted Police.

Members, I am privileged to introduce a man who has appeared before several committees that I have sat on over the years, Deputy Commissioner Favreau, Operations.

Deputy Commissioner, would you be kind enough to introduce your colleagues and then make your presentation.

**Deputy Commissioner J. L. G. Favreau (Operations, Royal Canadian Mounted Police):** Assistant Commissioner Brian McConnell is responsible for enforcement services. This means that he is responsible for several programs. One of these programs is immigration and passports. Another, for example, would be customs and excise. I have also with me Inspector Richard Proulx

qui est responsable de la Section immigration et passeports. Donc, M. Proulx est responsable d'un programme sous la direction de M. Brian McConnell, qui lui, est responsable de plusieurs programmes; et M. McConnell se rapporte à moi.

**Mr. Friesen:** Just on a point of order, Mr. Chairman, how can we be sure that all three men are RCMP officers when only one has a moustache?

[Translation]

**Le président:** Monsieur Allmand, vous avez une autre question à poser dans la même veine.

**M. Allmand:** Oui, une très brève question. Si nous exigeons que tous les demandeurs passent une série complète d'analyses du sang, cela entraînerait-il une augmentation considérable de nos dépenses à l'égard des tests et des examens auxquels nous soumettons les immigrants? Autrement dit, ces analyses du sang coûtent-elles cher?

**Dr Fortin:** Pour vous donner une idée, disons qu'aux États-Unis, un examen médical comprenant un examen physique, une radiographie pulmonaire, un test sérologique et une analyse d'urine... coûtent entre 150\$ et 200\$. Donc, le coût de tout examen additionnel s'ajoute à cela, ce qui représente une somme plutôt importante.

En Afrique, même s'il s'agit d'un pays du tiers monde, les coûts de ces examens sont à peu près les mêmes qu'en Amérique.

**M. Allmand:** Et, c'est le demandeur qui règle la facture.

**Dr Fortin:** Oui, c'est le demandeur qui paie, sauf qu'au Canada, où nous considérons que la majorité des revendicateurs de statut de réfugié sont indigents, c'est Santé et Bien-être Canada qui paie pour les examens.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie infiniment. Votre mémoire était absolument superbe, et nous en savons maintenant beaucoup plus au sujet du projet de loi qu'avant de vous avoir entendus.

**Dr Fortin:** Merci.

**Le président:** J'inviterais maintenant nos prochain témoins, les représentants de la Gendarmerie royale du Canada, à la table des témoins.

Chers collègues, j'ai le privilège de vous présenter le sous-commissaire Favreau, de la police opérationnelle, qui a comparu devant plusieurs comités auxquels j'ai siégé.

Monsieur le sous-commissaire, veuillez nous présenter vos collègues et faire votre exposé.

**Sous-commissaire J. L. G. Favreau (police opérationnelle, Gendarmerie royale du Canada):** Le commissaire adjoint Brian McConnell dirige la Direction de la police générale. Cela signifie qu'il est chargé de mettre en oeuvre plusieurs programmes, dont celui des questions d'immigration et de passeport et celui des douanes et de l'accise. Je suis également accompagné de l'inspecteur Richard Proulx

who is responsible for the Immigration and Passport Branch. Mr. Proulx is responsible for a program under the authority of Mr. Brian McConnell's authority, who is responsible for several programs. Mr. McConnell reports to me.

**M. Friesen:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Comment pouvons-nous être certains que ces trois hommes sont des agents de la G.R.C. alors qu'un seul porte la moustache?

[Texte]

**The Chairman:** Very suspicious.

**D/Commr Favreau:** The other two are undercover, sir.

**The Chairman:** Are you requesting a CSIS examination?

**S.-Comm. Favreau:** Monsieur le président, membres du Comité, j'aimerais, au nom de la Gendarmerie royale du Canada, vous remercier de me donner la chance de discuter avec vous de cet important projet de loi.

• 2010

I would like to preface my remarks on Bill C-86 with a brief explanation of the role of the Royal Canadian Mounted Police in immigration enforcement. The RCMP and Employment and Immigration Canada have distinct yet complementary roles in the execution of the immigration enforcement program. The administration and normal enforcement removal mechanics of the program are the responsibility of Employment and Immigration Canada, while the RCMP is responsible for the criminal enforcement of the Immigration Act.

There are 21 dedicated RCMP immigration and passport sections in Canada, representing a total of 154 person-years. Our largest units are in Toronto, Vancouver and Montreal. We have also established dedicated immigration and passport units at the airports in these cities.

Attached, as appendix I, is an organizational chart showing immigration and passport sections in Canada. This might be useful to the committee.

The RCMP has embarked on a broad range of initiatives focusing on the detection, investigation and prosecution of criminal syndicates involved in the smuggling of illegal immigrants to Canada. This crime, which can best be described as trafficking or smuggling of humans, continues to flourish at an alarming rate. Additionally, we must dedicate resources to the investigation of unscrupulous immigration consultants who, through a variety of illegal manoeuvres, attempt to take advantage of our immigration system.

Au cours de cette présentation, je traiterai uniquement des modifications qui touchent les enquêtes criminelles menées en vertu de la Loi sur l'immigration.

Le projet de loi C-86 étend la portée des dispositions actuelles sur la non-admissibilité de demandeurs du statut de réfugié pour raisons criminelles aux demandeurs ayant un dossier vierge mais dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'ils font partie d'une organisation criminelle ou terroriste. Les demandeurs qui entrent dans cette catégorie pourront se voir refuser l'entrée au Canada ou, s'ils y sont déjà, faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

Les nouvelles dispositions autoriseront la photographie et la dactyloscopie des demandeurs du statut de réfugié. À l'heure actuelle, la GRC vérifie pour Emploi et Immigration Canada, l'identité de certains demandeurs à l'échelle nationale et internationale, mais non dans le pays d'origine s'il n'est pas approprié de le faire. Nous obtenons habituellement les empreintes digitales d'environ 25 p. 100 des demandeurs du statut de réfugié qui arrivent au Canada.

[Traduction]

**Le président:** C'est louche.

**S.-Comm. Favreau:** Les deux autres sont des agents secrets.

**Le président:** Demandez-vous un examen par le SCRS?

**D/Commr Favreau:** Mr. Chairman and members of the committee, on behalf of the Royal Canadian Mounted Police, I wish to thank you for the opportunity of appearing before you today to discuss this important legislative proposal.

Avant de vous faire part de mes commentaires sur le projet de loi C-86, je voudrais vous définir brièvement le rôle de la Gendarmerie royale du Canada en matière d'immigration. La GRC et Emploi et Immigration Canada ont des rôles distincts, mais complémentaire, dans le cadre du programme d'exécution de Loi sur l'immigration. L'administration et l'exécution du programme, de même que les mesures de renvoi sont la responsabilité d'Emploi et Immigration alors que la GRC est responsable de l'application de l'aspect criminel de la Loi sur l'immigration.

Les vingt et une sections des questions d'immigration et de passeport de GRC utilisent 154 années-personnes. Les sections les plus importantes sont celles de Toronto, de Vancouver et de Montréal. Il y a aussi des groupes des questions d'immigration et de passeport dans les aéroports de ces trois villes.

Vous trouverez à l'annexe «1» l'organigramme des sections des questions d'immigration et de passeport au Canada. Ce document sera peut-être utile au comité.

La GRC a mis sur pied plusieurs initiatives visant à découvrir les organisations de passage clandestin d'immigrants, à mener des enquêtes sur celles-ci et à tenter des poursuites. Le passage illégal d'immigrants, qui est en fait le trafic d'êtres humains, est une forme de criminalité qui augmente à un rythme alarmant. De plus, nous devons utiliser nos ressources pour enquêter sur certains consultants en immigration malhonnêtes qui, par différents moyens, tentent de tirer avantage du système d'immigration canadien.

I will confine my comments to amendments which directly impact on the investigation of criminal offenses under the Immigration Act.

Bill C-86 enhances the current immigration provisions concerning the criminal inadmissibility of applicants for landed immigrant status in Canada. The new amendment covers those situations where there are reasonable grounds to believe that an individual applicant, although not possessing a criminal record, is part of a criminal or terrorist organization. Applicants who fall within these parameters can be refused admission to Canada or, if already in Canada, face deportation.

The new provisions will allow the fingerprinting and photographing of refugee claimants. Currently, the RCMP, on behalf of Employment and Immigration Canada, conducts identification checks both nationally and internationally, but not in the country of origin if not appropriate to do so, to determine the identity of refugee claimants submitted to us for that purpose. Historically, we have been receiving fingerprints on approximately 25 per cent of the refugee



[Text]

Les empreintes digitales servent essentiellement à la vérification de l'identité. Le risque d'erreur est à toute fin pratique éliminé, ce qui n'est pas le cas lorsque les vérifications sont faites uniquement à l'aide de données biographiques. Nous nous assurons ainsi que les criminels à travers le monde ne puissent tirer avantage de notre tradition humanitaire.

The measures in place to streamline the refugee process are administrative. However, Mr. Chairman, I believe the adoption of these provisions will serve as a deterrent to those criminal organizations specializing in the smuggling of illegal immigrants to Canada.

As I mentioned previously, there is a marked increase in the proliferation of organized immigrant smugglers. The RCMP has witnessed this crime grow from localized Canadian smugglers accommodating illegal entry to the United States, to sophisticated syndicates that operate on a worldwide basis.

The following case clearly exemplifies the method used by crime groups involved in this enterprise. In April 1990 Toronto immigration and passport section, in conjunction with Employment and Immigration Canada, the Metropolitan Toronto Police Department, the United States Immigration and Naturalization Services, Hong Kong Immigration and the Royal Hong Kong Police Department, commenced an investigation into major immigrant smuggling organizations based in Toronto, Hong Kong, and Bangkok, Thailand. The investigation was termed Project Overflight.

• 2015

Thousands of customers were solicited directly in China or through relatives in the United States and Canada, by the criminal organization. The illegal immigrants being smuggled were formed into groups of four to six for transportation to Canada. Each group was accompanied by an escort of the syndicate. The escort was responsible for bringing the illegal immigrants through a variety of European countries or cities—for example, Budapest, Helsinki, London, Amsterdam, Brussels and Zurich—using a variety of airlines, with the final destination being Canada.

After serving its purpose, the fraudulent documentation used by the smuggling organization was recovered from the refugee and recycled for other operations.

Cet exemple illustre bien les préoccupations des personnes chargées de faire respecter la Loi sur l'immigration:

1) Les organisations impliquées dans ce genre de crime utilisent des méthodes de plus en plus complexes. Les dirigeants des réseaux ne s'occupent pas des opérations quotidiennes, ce qui rend difficile l'obtention de preuves nécessaires pour tenter des poursuites. Par conséquent, les enquêteurs doivent souvent avoir recours à des moyens techniques et subreptices pour conclure leurs enquêtes.

2) Le passage clandestin d'immigrants est une activité de nature mondiale. Les organisateurs utilisent une multitude d'itinéraires dans le cadre de leurs opérations normales.

[Translation]

claimants who come to Canada. The use of fingerprints to conduct identity checks is essential. It effectively eliminates any potential for error. This would not be the case if we were to conduct identification checks using biographical data only. It ensures the criminal element throughout the world is prevented from taking advantage of our humanitarian posture.

Les mesures utilisées pour faciliter le processus d'immigration sont de nature administrative. J'aimerais souligner, monsieur le président, que l'adoption de ces dispositions permettra de contrer le passage organisé d'illégaux au Canada.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, ce type de criminalité a augmenté considérablement. Nous avons pu observer que les délits, commis d'abord par de petits groupes canadiens faisant passer des immigrants aux États-Unis, sont maintenant le fait d'organisations criminelles complexes d'envergure mondiale.

Le cas suivant est un bon exemple des méthodes utilisées par ces organisations. En avril 1990, la section de l'immigration et des passeports de Toronto, avec l'aide d'Emploi et Immigration Canada, du service de police du Grand Toronto, de l'immigration américaine ainsi que du service d'immigration et de la police de Hong Kong, a mené une enquête sur une organisation importante de passeurs basée à Toronto, Hong Kong et Bangkok (Thaïlande). L'enquête a été appelée «Projet Overflight».

Des milliers de clients étaient recrutés directement en Chine ou par l'intermédiaire de parents aux États-Unis et au Canada par une organisation criminelle. Les immigrants illégaux étaient réunis en groupes de quatre à six et amenés au Canada. Accompagnés d'un membre de l'organisation, les groupes voyageaient par différentes compagnies aériennes et transitaient par diverses villes européennes—par exemple, Budapest, Helsinki, Londres, Amsterdam, Bruxelles et Zurich—pour enfin atteindre le Canada.

Les faux documents ayant permis aux immigrants d'entrer illégalement au Canada étaient récupérés et utilisés dans d'autres opérations.

The example I have provided highlights several concerns of those of us involved in the enforcement of the Immigration Act.

1) The organizations involved in this type of crime are becoming very sophisticated in their methods of operation. The syndicate leaders distance themselves from the day to day operations making it very difficult to gather sufficient evidence to warrant prosecution. Consequently, our investigators must resort to more intrusive and technical means to conclude an investigation.

2) Illegal immigrant smuggling is an operation which is world-wide in nature. Organizers use a myriad of transportation routes throughout the world as a normal course of their modus operandi.

[Texte]

3) Les groupes de criminels impliqués dans d'autres activités illégales, comme le narcotrafic, s'impliquent de plus en plus dans le passage clandestin d'immigrants en raison des profits importants que génère cette activité et parce que leurs filières sont déjà établies. Nous savons, par exemple, que les principaux organisateurs de l'opération décrite plus haut étaient des membres d'une triade de la Ceinture du Pacifique. Ces bandes sont bien connues des policiers pour leur implication dans le trafic de la drogue, le jeu illicite, la prostitution et différentes autres activités criminelles.

Nous assistons présentement à l'évolution d'une nouvelle industrie du crime. Les organisations de passage clandestin d'immigrants au Canada font des profits substantiels. Les enquêteurs du projet *Overflight* estiment que pendant les deux ou trois années précédant la fin de l'enquête, l'organisation a fait entrer entre 1 000 et 2 000 personnes au Canada et a réalisé des profits de 10 à 20 millions de dollars. Chaque immigrant avait déboursé entre 15 000\$ et 21 000\$. La possibilité de faire des profits importants est le principal attrait de cette activité criminelle.

Again, Mr. Chairman and members of the committee, I wish to thank you for the opportunity to address you this evening. I believe between the three of us we should be able to provide you with valuable information.

**The Chairman:** Is it agreed that appendix I to the Deputy Commissioner's brief be appended to our minutes this evening?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Reid:** On one condition. In appendix I or annex I, you have RM and MR, PS and FP. What do they mean? This is on the chart of staff at the I and P section.

**D/Commr Favreau:** Yes. RM means regular members; PS means public servant.

**Mr. Allmand:** I want to welcome the officers from the RCMP. I also want to point out that I have very limited time, so I will try to ask short questions. If you could answer me as shortly and quickly as you can, then I could ask even more questions.

To begin with, was the RCMP consulted on these amendments?

**D/Commr Favreau:** Yes, sir. We were consulted but not a part of the drafting.

**Mr. Allmand:** When we were originally given the task of examining this bill I suggested that we call both the RCMP and CSIS, because I felt that the information with respect to potential espionage, subversion and terrorism probably would be best given by CSIS, but I was told that the RCMP is handling advice on both criminality and on subversion. Is that correct?

**D/Commr Favreau:** No. We are handling information on criminal activity including terrorism.

**Mr. Allmand:** What about espionage and subversion?

**D/Commr Favreau:** CSIS is responsible to collect the intelligence of this. Once they have reason to believe that there is a criminal offence involved, then the RCMP step in.

[Traduction]

3) Crime groups active in other illegal ventures, such as narcotics, are becoming involved in the smuggling of illegal immigrants due to the high potential for profit and because they have established transportation routes. For example, we know that the principal organizers for the above noted example were members of a Pacific Rim triad crime gang. These gangs are known in the police universe for their involvement in illegal narcotics, gambling, prostitution and a variety of other criminal activities.

We are witnessing the growth of a relatively new crime industry. Organizations involved in the smuggling of illegal immigrants to Canada realize enormous profits. Project Overflight investigators estimate that during the two or three year period before the conclusion of the investigation, this organization smuggled between 1000 to 2000 persons to Canada realizing a profit of 10 to 20 million dollars. Each person smuggled paid between \$15,000 to \$21,000. The potential for profit is the motivating factor in this criminal enterprise.

Je tiens encore à vous remercier, monsieur le président, et tous les membres du comité, de me donner la chance de m'adresser à vous ce soir. À nous trois, nous serons sans doute en mesure de vous donner des renseignements précieux.

**Le président:** Convenons-nous de joindre en annexe au procès-verbal de la réunion de ce soir l'annexe «1» du mémoire du sous-commissaire?

**Des voix:** D'accord.

**M. Reid:** À une condition. À l'annexe 1, on peut lire RM et MR, PS et EFP. Que signifient ces lettres? Cela se trouve sur l'organigramme de votre personnel, il y a aussi les sections I et P.

**S.-comm. Favreau:** Oui. MR signifie membre régulier; FP signifie fonctionnaire.

**M. Allmand:** Permettez-moi de souhaiter la bienvenue aux agents de la GRC. J'aimerais souligner que je dispose de peu de temps, mes questions seront donc brèves. En me répondant aussi rapidement et aussi brièvement que possible, vous me donnerez la possibilité de vous poser davantage de questions.

Pour commencer, la GRC a-t-elle été consultée au sujet de ces modifications?

**S.-comm. Favreau:** Oui, monsieur. Nous avons été consultés mais nous n'avons pas participé à la rédaction.

**M. Allmand:** Lorsqu'on nous a chargé d'étudier ce projet de loi, j'ai suggéré que l'on entende la GRC et le SCRS ensemble, car je croyais que le SCRS serait le mieux en mesure de nous fournir des renseignements sur les risques d'espionnage, de subversion et de terrorisme. On m'a répondu que la GRC pourrait nous conseiller tant au sujet de la criminalité que de la subversion. Est-ce exact?

**S.-comm. Favreau:** Non. Nous nous occupons des renseignements sur les activités criminelles, y compris sur le terrorisme.

**M. Allmand:** Qu'en est-il de l'espionnage et de la subversion?

**S.-comm. Favreau:** C'est le SCRS qui est chargé de recueillir les renseignements à ce sujet. Si ce service a des raisons de croire à l'existence d'actes criminels, la GRC prend la relève.



[Text]

• 2020

**Mr. Allmand:** But the act says where there are reasonable grounds to believe that the person might be involved in espionage or in subversion, then they can be barred from admission. Who would give advice to the Department of Immigration on that, your force or CSIS?

**D/Commr Favreau:** CSIS, I believe, would do it.

**Mr. Allmand:** I am just trying to determine whether we should also have CSIS here.

**D/Commr Favreau:** I believe it is CSIS, and my confrère confirms this.

**Assistant Commissioner J.W.B. McConnell (Director, Enforcement Services, Royal Canadian Mounted Police):** That is right. CSIS would give that type of information.

**Mr. Allmand:** I will now move to some of the clauses and ask for some clarification.

One of the new provisions in the bill compared to the current law is in 19(1)(c.1)(ii) where they have added "have committed outside Canada an act or omission". That is not in the present law and I am wondering what sort of acts or omissions you think the government has in mind that we should include that go beyond ordinary criminal offences. Why is that necessary?

Do you see the clause to which I am referring?

**D/Commr Favreau:** I do not have it in front of me. I do not know which—

**Mr. Allmand:** It is 19(1)(c.1)(ii). There is no problem with (i), where you have been convicted of an offence outside Canada, but (ii) says "have committed outside Canada an act or omission". That is new, and I am wondering why that is in there.

**D/Commr Favreau:** To my understanding, and my confrère might help me and jump in, it is mostly for terrorism or terrorist acts that have been admitted in another country.

**Mr. Allmand:** Excuse me, officer. Terrorism is dealt with later on.

I do not want to rush you with this. This is out of the part dealing with criminality. It talks of something in addition to criminality. It is clause 11 on page 18, and it is an amendment to paragraph 19(1)(a). It is the addition of a new (c.1) and it says "persons who there are reasonable grounds to believe (i) have been convicted outside Canada of an offence". I have no problem with that. But it is the new subparagraph (ii), which says "have committed outside Canada an act or omission".

They have added this in addition to a criminal offence. I am just wondering what they have in mind and why that is necessary.

**Mr. Reid:** What is an omission?

**Mr. Allmand:** This is a new provision, and I am trying to understand what it is supposed to cover.

**D/Commr Favreau:** I see it as an extension of being convicted but not committed outside Canada.

[Translation]

**M. Allmand:** La loi prévoit cependant que s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne est engagée dans des activités d'espionnage ou de subversion, elle peut être déclarée non admissible. Qui conseille le ministère de l'Immigration à ce sujet, la GRC ou le SCRS?

**S.-comm. Favreau:** Je crois que c'est le SCRS qui se charge de cela.

**M. Allmand:** J'essaie de voir si nous devrions également entendre le SCRS.

**S.-comm. Favreau:** Je crois que c'est le SCRS, et mon collègue le confirme.

**Commissaire adjoint J.W.B. McConnell (directeur, direction de la police générale, Gendarmerie royale du Canada):** C'est juste. C'est le SCRS qui donne ce type de renseignement.

**M. Allmand:** Je passerai maintenant à certains des articles et je vous demanderais quelques précisions.

Dans le projet de loi, il y a une nouvelle disposition qui constitue un ajout à la loi actuelle, au sous-alinéa 19(1)c.1(ii): «soit commis un fait—acte ou omission—». Cela ne se trouve pas dans la loi actuelle et je me demande quels sont ces actes ou omissions que le gouvernement désire ajouter en sus des actes criminels ordinaires. Pourquoi est-ce nécessaire?

Vous voyez l'article dont je parle?

**S.-comm. Favreau:** Je ne l'ai pas sous les yeux. Je ne sais pas quel...

**M. Allmand:** Il s'agit du sous-alinéa 19(1)c.1(ii). Le sous-alinéa (i) ne pose pas de problème, puisqu'il s'agit des personnes qui ont été déclarées coupables d'une infraction à l'étranger. Cependant, au sous-alinéa (ii), on peut lire «soit commis un fait—acte ou omission—». Je me demande pourquoi on a fait cet ajout.

**S.-comm. Favreau:** D'après ce que j'en comprends, et mon confrère pourra peut-être m'aider à répondre à votre question, il s'agit surtout d'actes de terrorisme dont quelqu'un aura été reconnu coupable à l'étranger.

**M. Allmand:** Excusez-moi, monsieur l'agent. On traite du terrorisme un peu plus loin dans la loi.

Prenons notre temps. Il s'agit de la disposition qui traite de la criminalité. Il s'agit d'un ajout à la criminalité. Cela se trouve à l'article 11, page 18, et il s'agit d'une modification à l'alinéa 19(1)a). On a ajouté un nouvel alinéa c.1) dans lequel on peut lire: «celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles ont, à l'étranger, etc.». Je suis d'accord avec cela. Mais dans le nouveau sous-alinéa (ii), on dit «soit commis un fait—acte ou omission...».

Cela s'ajoute aux actes criminels. Je me demande à quoi on faisait renvoi et pourquoi cet ajout est nécessaire.

**M. Reid:** Qu'est-ce qu'une omission?

**M. Allmand:** Il s'agit d'une nouvelle disposition, et j'essaie de comprendre sa raison d'être.

**S.-comm. Favreau:** Je suppose qu'il s'agit d'étendre le champ d'application, si la personne a été déclarée coupable mais n'a pas été incarcérée à l'étranger.

[Texte]

**Mr. Allmand:** I would like an answer on that. The committee will not start clause-by-clause study until September. If you could clarify that clause for us in writing I would be pleased to have the answer.

**D/Commr Favreau:** Okay.

**Mr. Allmand:** I will go to another one.

In the present law we have the provision that we used to use for organized crime, which was subparagraph 19(1)(d)(ii), which said—and we are keeping that in the law—“engage in an activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons”, and so on.

I presume that for some reason or other that section was not enough and now they have added this new paragraph (c.2), which I find very convoluted to read. It says:

(c.2) persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in the commission of any offence

I am wondering why we are adding this new section on organized crime when we already have a section on organized crime. I do not know what the proposed new section gives us that the old one does not.

**Inspector R.Y. Proulx (Royal Canadian Mounted Police):** If I am not mistaken, sir, the old section refers to a conviction.

**Mr. Allmand:** Refers to what?

**Insp Proulx:** To a conviction, someone who has been convicted.

The new section refers to someone who is suspected.

• 2025

**Mr. Allmand:** Excuse me, it does not. It says, and this is the old section, the present law:

(d) persons who there are reasonable grounds to believe will

(ii) engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert.

This is where there are reasonable grounds to believe that the individual acts with others in criminal activity. I can recall that this is what they used to use for organized crime, but for some reason they have added this new section.

**A/Commr McConnell:** You are quite correct in reading the old law, or the existing law: if you have reasonable and probable grounds to believe that a person will engage in activity that essentially is a conspiracy to commit another offence in Canada. You would have to have that evidence to prove reasonable grounds to believe that he or she is going to embark on a conspiracy here in Canada. The new provision permits considering people who are in fact members of a criminal organization, without having the grounds to say that they are going to commit a conspiracy and be able to put that on the table.

[Traduction]

**M. Allmand:** J'aimerais avoir une réponse à cette question. Le comité n'entreprendra son étude article par article qu'en septembre. J'aimerais bien que vous me donniez par écrit des précisions sur le sens de cet article.

**S.-comm. Favreau:** D'accord.

**M. Allmand:** Je passe à une autre question.

Dans la loi actuelle, il existe une disposition appliquée au crime organisé, le sous-alinéa 19(1)d(ii), qui est conservé et qui se lit comme suit: «soit se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes», etc.

J'imagine que cette disposition n'était pas suffisante, pour certaines raisons, et l'on a ajouté un nouvel alinéa, l'alinéa c.2), que je trouve très compliqué. On y dit:

c.2) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à la perpétration d'une infraction

Je me demande pourquoi on ajoute une nouvelle disposition relative au crime organisé alors qu'il en existe déjà une. Je ne comprends pas ce que cette nouvelle disposition ajoute à ce qui existe déjà.

**Inspecteur R.Y. Proulx (Gendarmerie royale du Canada):** Si je ne m'abuse, monsieur, l'ancien article s'applique aux personnes reconnues coupables d'infraction.

**M. Allmand:** S'applique à quoi?

**Insp. Proulx:** Aux personnes reconnues coupables d'une infraction.

Le nouvel article s'applique aux personnes soupçonnées de s'être rendues coupables d'une infraction.

**M. Allmand:** Ce n'est pas exact. La loi actuellement en vigueur dit ce qui suit:

d) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles...

(ii) soit se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles et organisées par plusieurs personnes agissant de concert

Il s'agit donc de la disposition concernant les individus dont il a des motifs raisonnables de croire qu'ils participeront avec d'autres individus à des activités criminelles. C'était la disposition utilisée pour le crime organisé si ma mémoire est bonne, mais maintenant cette nouvelle disposition a été ajoutée et je ne sais pas trop pourquoi.

**Comm. adj. McConnell:** Vous avez tout à fait raison dans votre interprétation de la loi actuelle; ainsi s'il a des motifs raisonnables de croire que des individus vont comploter pour commettre un délit au Canada, il faudrait commencer par avancer les preuves comme quoi il y a des motifs raisonnables de croire que l'individu en question compte comploter au Canada. La nouvelle disposition nous permettrait d'instruire les dossiers d'individus membres du crime organisé, même en l'absence de preuves de complot.



[Text]

**Mr. Allmand:** Did you have difficulty in convicting people under the previous section, people who you really knew were in organized crime but you could not catch them under the existing law? Is that why you—

**A/Commr McConnell:** With respect, that is not a conviction that we are looking at. That is where the people can be granted admission. That is Employment and Immigration, not the RCMP—

**Mr. Allmand:** Excuse me. I worded that improperly.

Was it found that the previous section was not enough to keep people out who really might be involved in organized crime?

**D/Commr Favreau:** That should be referred to Employment and Immigration.

**Mr. Allmand:** Okay. I will go on to another part.

The next one is with respect to terrorism. They have now brought in this new—

**D/Commr Favreau:** Would you please give me the page as you read?

**Mr. Allmand:** This is on page 19 of the bill and we are dealing now with paragraphs 19(1)(e) and (f). This is where there are reasonable grounds to believe that the person will engage in terrorism.

In the existing law we have a section, which has been replaced, which says:

there are reasonable grounds to believe [a person] will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada

In other words, they used to have the expression “will engage in acts of violence” against Canadians or property in Canada. They have now replaced it with the word “terrorism”.

Do you know why they have changed the section with respect to violence and have now made it with respect to terrorism? Was it because you found it difficult to give advice on that? What could be the reason?

**D/Commr Favreau:** No, I do not think so. But with all due respect, I think your question should be addressed to those who have drafted this bill. We are not part of that.

**Mr. Allmand:** Okay, sir. I accept that. I do not want to put you on the spot. Maybe these questions are too legal and should be addressed to a legal officer.

**D/Commr Favreau:** They should be addressed to the legal services of Employment and immigration.

**Mr. Allmand:** On page 20 they have added a new catch-all section, which is paragraph 19(1)(k). It simply says that you can keep out persons who constitute a danger to the security of Canada and are not members of any of the other classes. Do you know if the RCMP recommended that section?

**D/Commr Favreau:** No.

**Mr. Allmand:** All right. Thank you.

I guess my final question is one similar to the ones I asked the Health and Welfare people.

[Translation]

**M. Allmand:** Est-ce qu'avec l'ancienne loi il vous était difficile d'appréhender les individus faisant partie du crime organisé?

**Comm. adj. McConnell:** Il s'agit non pas d'inculper ces individus mais de les admettre au Canada. C'est une question relevant du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et non pas de la G.R.C.

**M. Allmand:** Vous avez raison je me suis mal exprimé.

Est-ce que l'ancienne disposition ne vous permettait pas de ne pas admettre les individus faisant partie du crime organisé?

**S.-comm. Favreau:** Il faudrait poser la question au ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

**M. Allmand:** D'accord. Je vais passer à une autre question.

Il s'agit de la nouvelle disposition relative au terrorisme.

**S.-comm. Favreau:** Vous êtes à quelle page?

**M. Allmand:** Il s'agit des alinéas 19.(1)e) et f) à la page 19 relatif aux individus dont il a des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront des actes de terrorisme.

La loi stipule actuellement ce qui suit:

celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada

Donc l'expression «commettront des actes de violence» contre des Canadiens ou contre la propriété au Canada a été remplacée par le mot terrorisme.

Pourquoi l'ancienne disposition relative à la violence a-t-elle été remplacée par une disposition sur le terrorisme?

**S.-comm. Favreau:** Il faudrait vous adresser à ceux qui ont rédigé le projet de loi, tâche dont nous ne nous sommes pas du tout occupé.

**M. Allmand:** D'accord. S'agissant de questions juridiques, je devrais m'adresser à un expert.

**S.-comm. Favreau:** Il faudrait vous adresser aux conseillers juridiques du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

**M. Allmand:** Le nouvel article 19.(1)(k), à la page 20, permettrait de refuser l'entrée au Canada aux personnes qui constituent un danger pour la sécurité du Canada, sans appartenir à aucune des autres catégories. Est-ce la GRC qui a recommandé cette disposition?

**S.-comm. Favreau:** Non.

**M. Allmand:** D'accord.

Ma dernière question est celle que j'ai déjà posée au représentant du ministère de la Santé et du Bien-être social.

[Texte]

Under the present law, about how long does it take your department to carry out the security check on a prospective immigrant? They all have to go through a security check. As I said to the previous witness, we all have cases in our own offices that seem to be taking too long. We ask why a specific case is taking so long and we are told that the RCMP is doing the security check, which takes a certain period of time.

I want to know about how long it usually takes you to do these security checks. I also want to know how many people you advised the department to refuse admission to Canada last year, on the basis of the law. Finally, to enforce the new law, will the RCMP have to add additional resources to the force?

There are three questions there: the time it takes to do the check, how many were rejected under the criminality sections last year or recommended by you to be rejected, and whether you need additional resources under the new law.

**D/Commr Favreau:** Were you referring to refugees or—

**Mr. Allmand:** Both, sir.

• 2030

**D/Commr Favreau:** I think if you are talking about refugees, all we are asked to do, unless there is some investigation needed on an organization, is that we make a security check in the sense of a fingerprint check or a record check. The result of this will go back to Employment and Immigration. That is relatively short.

If it is for a landed immigrant, CSIS does the security check. The RCMP is only requested to make fingerprint verification to establish if that person has a criminal record. The distinction to be made is whether it is a refugee or a landed immigrant.

As to your second question, how many did we refuse or recommend to be refused, I could not answer that today, but we could come back to you, unless my confrère, who is more familiar with the basic cases, could answer that.

**Insp Proulx:** You have to understand that the security screening is done by CSIS, so they are the ones who will make the recommendations. The only thing we are responsible for is a criminal record check on people. That is done by identification services. Once there is a possible criminal record they will ask EIC for fingerprints to make sure it is the same person. That is the only involvement we have. Security screening is CSIS.

**Mr. Allmand:** On the criminality, I would like to know how many you found last year to be inadmissible under the provisions of our Immigration Act.

**Insp Proulx:** Who would have had criminal records in Canada?

**Mr. Allmand:** Yes.

**Insp Proulx:** I have no idea at all. I would have to look into that.

**Mr. Allmand:** Would you have that back in the office somewhere? I would just like to know to what extent we are keeping out criminals. How many do we turn down each year because we have records that show they are criminals, or so on?

[Traduction]

Aux termes de la loi actuellement en vigueur, combien vous faut-il de temps pour mener une enquête de sécurité pour un candidat à l'immigration? Toutes les personnes qui souhaitent immigrer au Canada doivent subir une enquête de sécurité. Or, on nous a à tous signalé de nombreux dossiers qui traînent trop longtemps. Lorsque nous nous adressons aux responsables, on nous répond inmanquablement que c'est la gendarmerie qui doit procéder à une enquête de sécurité.

Je voudrais donc savoir combien durent en moyenne ces enquêtes de sécurité. Je voudrais savoir par ailleurs combien d'avis défavorables vous avez fournis au ministère l'an dernier et enfin je voudrais savoir si l'application de la nouvelle loi signifiera qu'il vous faudra augmenter vos effectifs.

Donc il y a trois questions: combien de temps il vous faut pour vos enquêtes de sécurité, combien de demandes ont été rejetées l'an dernier en raison d'un passé criminel des demandeurs et enfin si vous aurez besoin d'effectifs supplémentaires pour appliquer la nouvelle loi.

**S.-comm. Favreau:** Est-ce que vous parlez de réfugiés ou. . .

**M. Allmand:** Les deux.

**S.-comm. Favreau:** Pour ce qui est des réfugiés, sauf dans les cas où une organisation doit faire l'objet d'une enquête, notre rôle se borne à prendre les empreintes digitales et à vérifier les dossiers. Les résultats sont communiqués au ministère de l'Emploi et de l'Immigration et généralement cela ne dure pas trop longtemps.

Pour les immigrants reçus, c'est le SCRS qui est chargé de l'enquête, la gendarmerie se bornant à relever les empreintes digitales et à vérifier s'il existe un casier judiciaire. La procédure est donc différente pour les réfugiés et les immigrants reçus.

Quant au nombre de personnes pour lesquelles nous avons recommandé un refus, je n'ai pas le chiffre à portée de la main, à moins que mon confrère ne l'ait.

**Insp. Proulx:** Le SCRS étant chargé de l'enquête de sécurité, c'est eux qui font les recommandations, notre rôle se bornant à vérifier si les candidats à l'immigration possèdent un casier judiciaire. Au cas où on soupçonne un casier judiciaire, on relève les empreintes digitales pour s'assurer de l'identité de la personne en question. C'est donc à cela que se borne notre rôle, l'enquête de sécurité étant effectuée par le SCRS.

**M. Allmand:** À combien de personnes a-t-on refusé l'entrée au Canada l'an dernier en raison de leur casier judiciaire?

**Insp. Proulx:** Vous voulez dire des personnes qui auraient eu des casiers judiciaires au Canada?

**M. Allmand:** C'est exact.

**Insp. Proulx:** Je n'en sais rien. Je devrai vérifier.

**M. Allmand:** Si vous pouviez vérifier car je voudrais justement savoir combien de criminels en puissance vous parvenez ainsi à repérer.



[Text]

**D/Commr Favreau:** We would have to look at it; following CSIS's security investigation, asking us to do a security check on record, how many hits we would have had last year.

**A/Commr McConnell:** What should also be very clear is that we are not recommending that a person not be admitted. We are saying whether a person has or does not have a record, or whether or not we have information.

**Mr. Allmand:** That is a good point, yes. Still, I would like to know in how many cases of immigrants you say that a person does have a criminal record in accordance with the law.

The final question was whether you have made an assessment of what additional resources this bill will require of the RCMP. Will it require the hiring of more men, or fewer men? Have you made any kind of assessment?

**D/Commr Favreau:** I will let Brian address that. We are looking at two Treasury Board submissions, which Brian might want to explain.

**A/Commr McConnell:** We are looking at seeking 35 PYs to enable us to attack adequately, identified organized groups of smugglers, in addition to what we have now.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**Mr. Reid:** In addition to the I and P.

**D/Commr Favreau:** Yes.

**Mr. Heap:** Thank you, officers, for coming this evening.

I have four questions. One is a very small one, I would think. On page 3 you say:

Currently, the R.C.M.P. on behalf of Employment and Immigration Canada conducts identification checks both nationally and internationally, but not in the country of origin if not appropriate to do so. . .

Can you tell us in what type of occasion it is not appropriate to check in the country of origin?

**Insp Proulx:** In all cases it is not appropriate to go back to the country of origin. EIC will request us to go to the country of origin if there is a need for them to have that check made. Most of the time I would say that it is because that person is suspected of terrorism.

**Mr. Heap:** In other words, normally you do not check the country of origin.

**Insp Proulx:** No, we do not.

**Mr. Heap:** You only check the country of origin if EIC asks you to.

**Insp Proulx:** That is correct.

• 2035

**Mr. Heap:** That would normally be where there is a suspicion of terrorism.

**Insp Proulx:** In my view those are the only cases that I can see right now.

[Translation]

**S.-comm. Favreau:** Je devrai vérifier.

**Comm.-adj. McConnell:** Je tiens à préciser que nous ne disons pas que tel ou tel individu ne devrait pas être admis au Canada; nous précisons simplement que tel ou tel individu possède ou non un casier judiciaire ou si nous avons d'autres renseignements à son sujet.

**M. Allmand:** D'accord. Je voudrais néanmoins savoir combien vous avez trouvé de personnes possédant des casiers judiciaires parmi celles qui souhaitent immigrer au Canada.

Enfin j'aimerais savoir si pour appliquer la nouvelle loi, il vous faudra embaucher du personnel supplémentaire.

**S.-comm. Favreau:** Je laisse au commissaire McConnell le soin de répondre à votre question. Deux demandes notamment ont été soumises au Conseil du Trésor.

**Comm.-adj. McConnell:** Nous avons demandé 35 nouvelles années-personnes pour nous permettre de nous occuper entre autres des groupes faisant de la contrebande.

**M. Allmand:** Merci.

**M. Reid:** En plus des effectifs de la section de l'immigration et des passeports?

**S.-comm. Favreau:** Oui.

**M. Heap:** Messieurs je vous remercie d'être venus ici ce soir.

J'ai quatre questions à vous poser. À la page 3 vous dites ce qui suit:

À l'heure actuelle la GRC... vérifie pour Emploi et Immigration Canada, l'identité de certains demandeurs à l'échelle nationale et internationale, mais non dans le pays d'origine s'il n'est pas approprié de le faire.

Quand notamment ces enquêtes ne peuvent-elles pas être effectuées dans le pays d'origine?

**Insp. Proulx:** Il n'est pas nécessaire de remonter jusqu'au pays d'origine pour tous les dossiers. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration nous le demande généralement lorsqu'un individu est soupçonné de terrorisme.

**M. Heap:** Donc normalement vous ne vérifiez pas dans le pays d'origine.

**Insp. Proulx:** Non.

**M. Heap:** Seulement lorsque Emploi et Immigration vous le demande.

**Insp. Proulx:** C'est exact.

**M. Heap:** Et cela se fait généralement lorsqu'on soupçonne une activité terroriste.

**Insp. Proulx:** C'est exact.

[Texte]

**Mr. Heap:** My second question is again related to your brief. You say on page 4:

After serving their purpose, the fraudulent documentation used by the smuggling organization was recovered from the refugees and recycled for other operations.

We have heard this description also from EIC officials. Have you any suggestions of means of circumventing this recovery of the fraudulent documentation?

**D/Commr Favreau:** There are two suggestions. First of all, fingerprints would help quite a bit. Once you have somebody claiming refugee status in Canada and you have a name and fingerprints that go with the claim, if the documents go back nobody will be able to come back with the same document and another name, or whatever. That is a plus there.

The other suggestion is out of the context of immigration per se. As a matter of fact, here in Ottawa this year we had a conference on false documents that was attended by representatives from over 104 countries, if my memory serves me right.

The purpose there is to try to convince several countries around the world to have better documentation for travelling. Some of them are very easy to copy, and some documents from some countries that are real look like they are false, and vice versa. There are things being done through Interpol on that aspect.

**A/Commr McConnell:** Another element that is going to help in this bill itself is giving the immigration officer the right to search people who might well have documents on them. In fact, if they tumble onto the organizer of the group or the person shepherding this group into the country who has gathered up all of the false documents, they will find a gold mine when they search him or her, and take those documents off the market.

**Mr. Heap:** In this case it would be searching the one who might turn out to be the courier rather than a refugee claimant.

**A/Commr McConnell:** It might be, yes.

**Mr. Heap:** Does the bill provide the right to search any person arriving, or only persons of certain classifications such as ones who claim refugee status?

**Insp Proulx:** Persons suspected to have documents that he—

**Mr. Heap:** It could be any person. It could be a Canadian citizen, a resident, or anybody.

**Insp Proulx:** Yes, with reasonable grounds to search.

**Mr. Heap:** Is it within your scope to tell us what the procedure is for determining the reasonable grounds? Is that in another department?

**Insp Proulx:** Sometimes you will see the person who comes to the port of entry and mentions that someone else has the documents, that he had to return the documents to his escort. That person could be searched now by the immigration officer.

**Mr. Jourdenais:** Mr. Chairman, may I raise a point of clarification?

[Traduction]

**M. Heap:** Vous dites à la page 4 de votre mémoire:

Les faux documents ayant permis aux immigrants d'entrer illégalement au Canada était récupérés et utilisés dans d'autres opérations.

Les représentants d'Emploi et Immigration nous ont d'ailleurs dit la même chose. Qu'est-ce qu'on pourrait faire à votre avis pour empêcher cette réutilisation de faux documents?

**S.-comm. Favreau:** Les empreintes digitales seraient certainement utiles car si tous les demandeurs d'asile devaient fournir leurs empreintes digitales, un document portant tel ou tel nom ne pourrait pas être utilisé deux fois.

Je vous signale par ailleurs qu'une conférence, pas directement liée à l'immigration a justement eu lieu cette année à Ottawa consacrée à cette question des faux documents, conférence qui a réuni des experts de 104 pays.

Il faudrait commencer par convaincre un certain nombre de pays d'améliorer la qualité de leurs passeports ou autres documents de voyage, car il y en a qui sont très faciles à copier. Interpol peut également nous être utile à cet égard.

**Comm. adj. McConnell:** Le nouveau projet de loi permettra aux agents de l'immigration de fouiller les personnes soupçonnées d'avoir des faux documents. Si au cours d'une fouille on tombait justement sur un passeur qui aurait récupéré tous les faux documents d'un groupe, cela nous permettrait de les retirer pour ainsi dire de la circulation.

**M. Heap:** Encore faudrait-il fouiller le passeur et non pas le demandeur d'asile.

**Comm. adj. McConnell:** En effet.

**M. Heap:** Est-ce que le projet de loi permettrait de fouiller toutes les personnes qui arrivent ou uniquement les demandeurs d'asile?

**Insp. Proulx:** On pourrait fouiller les personnes que l'on soupçonne d'être munies de faux documents.

**M. Heap:** Mais cela pourrait être n'importe qui, y compris un citoyen canadien.

**Insp. Proulx:** En effet, l'on devait avoir de bons motifs pour fouiller quelqu'un.

**M. Heap:** Est-ce que c'est vous qui décidez s'il existe ou non des motifs valables pour fouiller quelqu'un ou est-ce que cela relève d'un autre ministère?

**Insp. Proulx:** Actuellement un agent d'immigration est autorisé à fouiller une personne qui prétend avoir été obligée de remettre ses documents à quelqu'un qui l'accompagne.

**M. Jourdenais:** Monsieur le président, je voudrais avoir une précision.



[Text]

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Jourdenais:** I read the bill and I cannot remember.

On vient de dire à M. Heap que l'agent d'immigration va avoir le droit de faire des fouilles sur n'importe qui?

**M. Favreau:** Non, non!

**M. Jourdenais:** Eh bien, c'est ce qu'on vient de dire! S'agit-il simplement de celui qui va faire sa demande du statut de réfugié?

**M. Favreau:** Ce qu'il faut bien comprendre, dans n'importe quelle enquête criminelle, qu'on parle d'immigration, de douanes ou de drogue, c'est qu'un policier ou un officier d'immigration doit toujours avoir des doutes raisonnables pour justifier une fouille. Quand on dit n'importe qui, c'est n'importe qui quand vous avez des doutes raisonnables qu'une offense est en train d'être commise, a été commise ou continue d'être commise.

**M. Jourdenais:** Je fais donc une correction. L'agent principal d'immigration va avoir le droit de fouiller quiconque fera une demande du statut de réfugié et non moi qui vient des Indes et entre au Canada.

• 2040

**S.-comm. Favreau:** M. Proulx a tenté d'expliquer qu'il s'agit d'une personne suspectée d'accompagner un groupe, qui voyage avec ce groupe de gens qui demandent le statut de réfugié et au sein duquel il y a quelqu'un qui, lors de l'entrevue, prétend n'avoir plus de documents puisqu'il les a remis à M. Tel ou Tel qui l'escortait. C'est ce que M. Proulx expliquait.

**Insp. Proulx:** Si je peux ajouter quelque chose, j'ai ici l'article en question, mais je ne l'ai qu'en anglais. On dit que:

[an officer may search] persons seeking to come into Canada who the immigration officer believes on reasonable grounds have not revealed their identity or who have hidden

I believe that's where you are referring to refugees.

Also, there is 98.(2)a.2):

search persons seeking to come into Canada who the immigration officers believes on reasonable grounds have committed, or who are in possession of documents that may be used in the commission of, an offence under section 94.1, 94.2, or 94.4

**Mr. Jourdenais:** Okay, merci.

Sorry. I hope you will give him back the time that I took, which is about three minutes.

**Mr. Heap:** I have a pair of questions. I'll mention them both, but we could deal with them separately. I'm concerned with this new operative phrase "reason to believe", as distinct from "conviction". The CEIC officials have explained to us before their reason for preferring the wider phrase "reason to believe". Can you tell us how you see, in practice, that there would be a distinction made between an innocent person and a person worthy of being suspected; that

[Translation]

**Le président:** Allez-y.

**M. Jourdenais:** Je ne me souviens plus très bien d'une disposition.

Mr. Heap has just been told that the immigration officer can search anyone. Is that right?

**D/Commr Favreau:** Not at all!

**Mr. Jourdenais:** But that's what the witness said. Does this apply only to refugee claimants?

**D/Commr Favreau:** You must understand that in any criminal inquiry, whether it concerns immigration, customs or drugs, a police officer or an immigration officer must have reasonable ground to search. So you must have reasonable grounds to believe that an offense has been or is being committed in order to conduct a search.

**Mr. Jourdenais:** Therefore the senior immigration officer will have the right to search any refugee claimant but he will not have the right to search me when I return to Canada from India.

**D/Commr Favreau:** Mr. Proulx just explained to you that this would apply to a person accompanying a group of refugee claimants if during the interview, one of them explains that he has no documents because he has returned them to his escort.

**Insp. Proulx:** This is what the section says in English.

L'agent d'immigration a le pouvoir, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'une personne qui cherche à entrer au Canada ne lui a pas révélé son identité ou dissimule. . . de fouiller cette personne. . .

Quand vous parlez de réfugiés, c'est à cela que vous pensiez, je crois.

Il y a également l'alinéa 98.(2)a.2):

L'agent d'immigration a le pouvoir, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'une personne qui cherche à entrer au Canada a commis une infraction visée aux articles 94.1, 94.2 ou 94.4 ou a en sa possession des documents qui peuvent être utilisés pour commettre une telle infraction, de fouiller cette personne. . .

**M. Jourdonnais:** Thank you.

J'espère que vous lui rendrez les trois minutes que je viens de prendre sur son temps de parole.

**M. Heap:** J'ai deux questions à vous poser. Premièrement il y a la distinction à faire entre l'expression «s'il croit, pour des motifs raisonnables» et «s'il est convaincu». Les représentants de la CEIC nous ont expliqué qu'ils préféreraient l'expression «motifs raisonnables de croire» qui a un sens plus général. Comment dans la pratique feriez-vous pour distinguer entre les personnes innocentes et les personnes suspectes appartenant à une organisation? Que

[Texte]

is, he belongs to a certain organization? What do you mean by reason to believe that it is a criminal organization? How can we safeguard that against an inadvertent mistake or perhaps an unintentional or unconscious bias against certain groups?

**D/Commr Favreau:** Again, this might be better answered by Employment and Immigration, but as a police officer, I'll try to assist the committee on that point. I think what we're trying to say here is that if you have a person who has a conviction in any country, a criminal record, then it is very clear. You don't have a problem there, because he has been accused and he has been found guilty.

For example, if someone belonged to a triad, which is known to be a criminal group, or somebody belonged to the Mafia—you had grounds that he belonged to the Mafia—those types of criminal organizations are aimed at in this bill.

**Mr. Heap:** Some members of the public have been asking how wide this would go. For example, the African National Congress has been engaged in Africa, over the years, in activities for which some of them were convicted of criminal acts by the government there. They would have been regarded as criminal acts here, such as assassination or something like that. I am talking about the military wing of the ANC.

Last year we had a visit from Nelson Mandela, who was received by the Prime Minister and addressed Parliament and so on. If there are members of the African National Congress in Canada, or seeking to come into Canada, who have not been engaged in that criminal activity but have been engaged in the general political activity, how would they be sure of making that distinction? For example, Lech Walesa of Poland was a member of a union that certainly was subject to action by the police forces 10 years ago, in Poland, for what they considered illegal and even subversive activities, I believe.

• 2045

How do we make sure that somebody who belongs to a union, who may somewhere, in some of its parts, have engaged in illegal activity, but is perhaps invited or wishes to come to Canada...that he or she would not be barred through simple membership?

**D/Commr Favreau:** Your point is well taken. A terrorist to one is a freedom fighter to somebody else.

I think it would then be up to the proper representatives of the Canadian government, and in this case the employees of Employment and Immigration, to make the judgment whether the reasonable grounds that you are talking about are really related to criminal offences as we see them in the country that would accept these people.

**Mr. Heap:** Some of these organizations are quite large.

**D/Commr Favreau:** Yes, they are.

**Mr. Heap:** They have different wings. I read in the paper that the ANC has its military wing, and other wings were not engaged in the military activity. Some members may or may not have known about the criminal activity. They may or may not have opposed that type of activity within the organization. Would your investigations uncover the difference there?

[Traduction]

signifie avoir des motifs raisonnables de croire que quelqu'un appartient à une organisation criminelle? Comment faire pour éviter des erreurs ou des préjugés peut-être inconscients contre tel ou tel groupe?

**S.-comm. Favreau:** Il faudrait poser la question au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Lorsqu'un individu possède un casier judiciaire, s'il a été inculpé et reconnu coupable, les choses sont parfaitement claires. Cela ne pose aucun problème.

Ainsi la loi s'appliquerait entre autres aux personnes ayant appartenu aux triades ou à la mafia qui sont toutes deux des organisations criminelles.

**M. Heap:** Certains se demandent si vous ne ratissez pas un peu large. Des membres du Congrès national africain ont été condamnés par les autorités de l'Afrique du Sud d'avoir commis des actes criminels, entre autres des assassinats. Je pense notamment à la branche militaire de l'ANC.

L'an dernier M. Nelson Mandela a été reçu par le premier ministre et il a pris la parole devant le Parlement. Comment feriez-vous pour distinguer entre un membre de l'ANC qui voudrait être admis au Canada après avoir commis des actes criminels et ceux qui auraient simplement fait de la politique? M. Lech Walesa, président de la Pologne, faisait parti d'un syndicat lequel, il y a 10 ans, était accusé par les autorités policières en Pologne d'activités subversives.

Comment s'assurer que quelqu'un qui fait partie d'un groupe dont certains membres, quelque part, ont participé à des activités illégales ne se voit pas refuser l'admission au Canada, simplement parce qu'il en est membre?

**S.-comm. Favreau:** Votre argument est tout à fait légitime. Le terroriste de l'un est le héros de l'autre.

À mon sens, c'est au représentant approprié du gouvernement canadien—en l'occurrence, les fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration—de déterminer si les motifs raisonnables dont vous parlez comprennent des activités considérées comme des actes criminels au pays qui va admettre les personnes en question.

**M. Heap:** Certaines de ces organisations sont assez importantes.

**S.-comm. Favreau:** Oui, en effet.

**M. Heap:** Mais elles ont des sections différentes. J'ai lu dans le journal que le Congrès national africain a une section militaire, et que d'autres sections n'ont pas d'activités militaires. Il est possible que certains membres de l'organisation ne soient pas au courant des activités criminelles. Il est également possible qu'ils soient contre ce genre d'activité au sein de l'organisation. Vos enquêtes vous permettent-elles de voir toutes ces nuances?



[Text]

**D/Commr Favreau:** If we are asked to investigate in that kind of case.

**A/Commr McConnell:** We would give the facts as we knew them to Employment and Immigration. Employment and Immigration would then have to decide whether in fact the individual had that criminal background or was simply a member of a criminal group. The safety valve is that any person who can satisfy the minister that his or her admission would not be detrimental to the public interests would of course be admissible to Canada.

**Mr. Heap:** Thank you very much, officers.

**The Chairman:** I just missed your last comment. It was my understanding that since the RCMP has contacts with other police forces around the world, you have come into possession of the names of groups and people who might be on your file.

**D/Commr Favreau:** Including Interpol. You are right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You just provide that information to the CEIC employees. They make a judgment call, just as the doctors do in terms of health problems.

**D/Commr Favreau:** Precisely.

**Mr. Friesen:** Gentlemen, you have used an extensive part of your brief to deal with the matter of smuggling, and you have raised a couple of what you hope will be deterrents, like fingerprinting and so forth.

A few years ago we passed in Parliament the profits-of-crime legislation in the context of other kinds of smuggling, like heroin and so forth. Do you think this legislation should borrow from that legislation in terms of penalties, and resort to that kind of deterrent to deal with smuggling?

**D/Commr Favreau:** We must admit that we were hoping to a certain degree to see that in this bill. This committee might want to address that.

What we are doing now is perhaps seizing vehicles that were used for transporting refugees. However, we are not in a position to seize their assets. One of the cases that we mentioned in the brief shows clearly that there are huge profits for criminal organizations. You are absolutely right. That is an interesting question and point.

**Mr. Friesen:** You raised the name of the triads, which are so prominent, at least in the press in Vancouver. I presume they are prominent there as well as some other gangs, both Asian and Hispanic.

[Translation]

**S.-comm. Favreau:** Oui, si on nous demande de faire enquête là-dessus.

**Comm. adj. McConnell:** Nous nous contenterions de présenter tous les faits aux représentants du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Ces derniers auraient ensuite à décider si l'intéressé avait réellement participé à des actes criminels ou s'il était simplement membre d'un regroupement criminel. La porte de secours, c'est évidemment le bout de phrase qui dit que cette disposition ne vise pas les personnes pouvant convaincre le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

**M. Heap:** Merci infiniment.

**Le président:** J'ai raté votre dernier commentaire. J'avais cru comprendre que puisque la GRC avait des contacts dans d'autres polices ailleurs au monde, vous connaissez maintenant les noms d'un certain nombre de groupes et de personnes concernant lesquels vous avez déjà ouvert un dossier.

**S.-comm. Favreau:** Oui, y compris Interpol. Vous avez tout à fait raison, monsieur le président.

**Le président:** Vous vous contentez donc d'offrir cette information aux employés de la CEIC. C'est eux qui doivent ensuite porter un jugement là-dessus, tout comme le font les médecins pour les problèmes de santé.

**S.-comm. Favreau:** Oui, exactement.

**M. Friesen:** Vous avez longuement parlé dans votre mémoire du problème du passage clandestin des immigrants, et vous avez également parlé d'un certain nombre de mesures qui seront, vous l'espérez, des moyens de dissuasion, tels que la dactyloscopie, etc..

Il y a quelques années, le Parlement a adopté un projet de loi concernant les produits de la criminalité qui traitaient d'autres types d'activités clandestines, comme la contrebande de l'héroïne, etc.. Pensez-vous que nous devrions reprendre dans ces dispositions les mêmes pénalités prévues pour les produits de la criminalité afin de dissuader ceux qui se livrent à ce type d'activités clandestines?

**S.-comm. Favreau:** J'avoue que nous espérons jusqu'à un certain point que le projet de loi comprendrait ce même type de pénalité. Le comité voudra peut-être d'ailleurs explorer cette possibilité.

À l'heure actuelle, nous saisissons les véhicules qui servent au transport illégal des réfugiés. Cependant, nous n'avons pas le droit de saisir leurs avoirs. Dans notre mémoire, nous parlons d'un cas qui révèle justement que les produits de la criminalité, pour toutes ces organisations criminelles, sont faramineux. Vous avez donc tout à fait raison; c'est une question extrêmement intéressante.

**M. Friesen:** Vous avez parlé des triades qui sont très courantes—du moins, si l'on en croit les journaux de Vancouver. Je présume qu'elles sont bien établies là-bas, ainsi que d'autres bandes à la fois asiatiques et hispaniques.

[Texte]

Probably the most frequent question posed to me in that context is, why do we not deport them? My answer is, how do we know they are not citizens, which they may be? Do you have any information you can provide as to whether or not gang members of those organizations are in fact citizens, or are they still landed immigrants and could be dealt with in some other way?

• 2050

**D/Commr Favreau:** I think that part of your question answered very well what was asked before, and I think this new bill will provide the possibility of returning people who are part of a criminal group. Having said that, some of the people who are known now as being part of triads are obviously citizens of Canada. Is that the gist of the question?

**Mr. Friesen:** Yes.

I would like to return to proposed section 19, which Mr. Allmand and Mr. Heap raised, and paragraph (c.2) on page 18. I raise this in the context of the original purpose of the act, which was drafted and passed in 1976 and which states very clearly that it is a privilege to come to Canada and not a right to come to Canada. I would hope we would want to promote that kind of attitude toward this legislation and toward the policy.

I hear that there are 80 million people around the world on the move and 15 million or 18 million of them are refugees, in addition to the hundreds of thousands who apply for immigration through the normal immigration channels, and I think all of them see it as a privilege to come here.

We deal in this proposed section with what has already been pointed out to be, and appears to be, fairly loose language:

(c.2) persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in the commission of an offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment—

At the present time in Sicily we have a kind of judicial cleansing going on. It's not a very pretty sight, and it is apparently and allegedly done on behalf of a very large family, an organization, most of whom will never take part in that kind of crime but are, to use the term, guilty by association.

When there are these millions of people who want to come to Canada and whose only desire is to be productive Canadian citizens and to bring about welfare for their own families and for the country and do good for the country, what is wrong with an impediment such as is written in subparagraph 19(1)(c.2)(ii), where there has been an association with a group who are known to be fringe elements and not working for the welfare of the entire country? What is wrong with this kind of a clause?

We're going to have witnesses coming in the next day or two saying that this is almost in contravention of the charter and so forth, and I'd like to have your response in anticipation of their position.

[Traduction]

La question qu'on me pose le plus souvent à cet égard est celle-ci: Pourquoi ne pas les expulser? Moi, je leur répond en disant: Comment peut-on savoir s'ils sont citoyens canadiens ou non, car il est possible qu'ils le soient? Êtes-vous en mesure de nous dire si les membres de ces bandes ou organisations sont en réalité des citoyens canadiens, ou sont-ils encore immigrants reçus, de sorte qu'on puisse prendre d'autres dispositions à leur égard?

**S.-comm. Favreau:** Une partie de votre question offre un élément de réponse à une question posée précédemment, car ces nouvelles dispositions législatives vont en effet nous permettre d'expulser des gens qui font partie d'un regroupement criminel. Cela dit, certains membres de ces triades qui nous sont connues sont évidemment citoyens canadiens. Est-ce bien cela que vous me demandiez?

**M. Friesen:** Oui.

Permettez-moi donc de revenir au projet d'article 19, dont ont parlé MM. Allmand et Heap, et plus précisément, à l'alinéa c.2) à la page 18. Je me permets de vous rappeler l'objet original de la loi, qui a été rédigée et adoptée en 1976, et qui précise que c'est un privilège d'être admis au Canada, et non un droit. J'espère que c'est justement le genre d'attitude que nous souhaitons encourager vis-à-vis de la loi et de notre politique sur l'immigration en général.

D'après ce qu'on m'a dit, il y a environ 80 millions de personnes dans le monde qui sont actuellement en mouvement, dont 15 ou 18 millions qui sont des réfugiés, en plus des milliers de personnes qui présentent une demande d'immigration en bonne et due forme et qui se jugent privilégiées de pouvoir venir au Canada.

Dans ce projet d'article, le libellé, comme d'autres l'ont déjà dit, semble être assez général:

c.2) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à la perpétration d'une infraction qui peut être punissable par mise en accusation aux termes d'une loi fédérale. . .

En Sicile, nous assistons actuellement à une épuration de la magistrature. Ce n'est pas beau à voir mais on prétend que ces actes sont commis au nom d'une très grande famille ou organisation, dont la plupart ne commettront jamais ce genre de crimes mais qui sont considérés comme coupables en raison de leurs fréquentations.

Étant donné qu'il y a des millions de personnes qui voudraient venir au Canada, qui veulent être des citoyens productifs et assurer le bien-être de leurs propres familles et du pays en général, qu'y a-t-il de mal à prévoir un obstacle comme celui qui existe au sous-alinéa 19(1)c.2)(ii), tel qu'il est actuellement rédigé si l'intéressé a fréquenté un groupe indésirable qui ne recherche pas le bien public? Qu'y a-t-il de mal à prévoir une disposition pareille?

Je sais que dans les jours qui viennent, des témoins vont comparaître devant nous pour nous dire que c'est contraire à la Charte, etc., mais j'aimerais connaître votre opinion à cet égard avant d'entendre leurs arguments.



[Text]

**D/Commr Favreau:** I don't see anything wrong with it. Maybe, Brian, you would want to comment on it.

**A/Commr McConnell:** Recently a major organized crime figure was convicted in New York City. Prior to that conviction he had been charged several times, and in fact had beaten the charges. Up until the time he was convicted, the current law, as it stands, would not have posed any impediment to his entry into this country at all. If in fact the new bill is accepted, without that conviction there could be an impediment to allowing that individual into Canada, and we know now in fact that he was convicted. Notwithstanding that conviction, that major organized crime figure could have walked into Canada. We couldn't prove he was going to be engaged in any conspiracy here in Canada. There is one example of how the new bill might in fact create some impediment to an organized crime figure coming into this country.

• 2055

**Mr. Friesen:** Is it not true that the triad, for example, has connections in Asia today, I believe in Hong Kong? There are other organizations in Vietnam, I believe. Therefore, there are known connections to those countries. Do you feel that this kind of power is necessary to curb the entry of those people, or is there any way it can be tightened up and still have that same kind of protection?

**D/Commr Favreau:** I think the example given by Mr. McConnell is very apropos. The same rationale applies to triads. There is quite a difference between being a triad member and having a criminal record. Most of them don't have criminal records. Therefore, we can't stop them from coming in.

This section will help that. It will give this government, the representative of the government at the time, the liberty, based on proper and reasonable grounds... not admit that person for the exact purpose you mentioned in your preamble.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** I found the brief and the presentation fascinating, and some of the words would probably open up many more meetings. On page 2, at the bottom of the first paragraph, it says:

Additionally, we must dedicate resources to the investigation of unscrupulous immigration consultants

I really don't know exactly what you are talking about, but I would like to.

**D/Commr Favreau:** Mr. Proulx will certainly give you some good examples. In the larger context, it is people who are dealing with landed immigrants, who are assisting these immigrants. They make sure that all necessary papers are filled while this person returns to the country of origin. A refugee is supposed to stay here in Canada and wait for the process to take place.

[Translation]

**S.-comm. Favreau:** En ce qui me concerne, il n'y a absolument pas de mal à prévoir une disposition pareille. Brian, vous voulez peut-être dire quelque chose à ce sujet.

**Comm. adj. McConnell:** Récemment, un gros caïd de la pègre a été condamné à New-York. Avant d'être condamné, il avait déjà été mis en accusation à plusieurs reprises sans jamais être déclaré coupable. Jusqu'au moment de sa condamnation, la loi actuelle, telle qu'elle est actuellement libellée, n'aurait nullement empêché son entrée au Canada. Si le projet de loi est adopté, même en l'absence d'une telle condamnation, on pourrait empêcher cette personne d'entrer au Canada. Maintenant nous savons qu'il a en effet été déclaré coupable. Mais même en l'absence de cette condamnation, ce gros caïd de la pègre aux États-Unis aurait facilement pu être admis au Canada. C'est-à-dire que nous aurions été dans l'impossibilité de prouver qu'il avait l'intention de participer à une conspiration quelconque au Canada. Voilà donc un exemple des moyens dont nous allons disposer, une fois le projet de loi adopté, pour empêcher un membre de la pègre d'être admis au Canada.

**M. Friesen:** N'est-il pas vrai que la triade, par exemple, a des liaisons en Asie, avec des gens de Hong Kong, n'est-ce pas? Je pense qu'il existe d'autres organisations semblables au Vietnam, d'ailleurs. On sait donc qu'il existe des liaisons criminelles avec ces pays. Pensez-vous que les pouvoirs envisagés ici sont nécessaires pour empêcher l'admission de ces personnes, ou serait-il possible de modifier légèrement les dispositions actuelles et d'assurer cette même protection?

**S.-comm. Favreau:** L'exemple cité par M. McConnell me semble tout à fait pertinent. Ces mêmes arguments s'appliquent aux triades. C'est une chose d'être membre d'une triade, mais c'en est une autre d'avoir un casier judiciaire. La plupart d'entre eux n'ont justement pas de casier judiciaire. Voilà pourquoi nous ne pouvons pas les empêcher d'entrer au Canada.

Cette disposition va justement être utile sur ce plan-là. Elle donnera au gouvernement, ou du moins, aux représentants du gouvernement, le droit de refuser, pour certains motifs raisonnables, l'admission à ces personnes pour les raisons que vous avez justement mentionnées dans votre préambule.

**M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** J'ai trouvé votre mémoire et votre exposé tout à fait fascinants, et je suppose que certaines de vos observations pourraient donner lieu à de nombreuses autres réunions. À la fin du premier paragraphe, à la page 2, vous dites ceci:

De plus, nous devons utiliser nos ressources pour enquêter sur certains consultants en immigration malhonnêtes...

Je ne sais pas vraiment de quoi vous parler, et j'aimerais bien qu'on me donne des éclaircissements.

**S.-comm. Favreau:** M. Proulx va certainement pouvoir vous en donner de bons exemples. Dans un contexte plus général, il s'agit de personnes qui ont affaire aux immigrants reçus, ou qui le aident. Ils s'assurent que tous les documents nécessaires ont été remplis pendant que le demandeur retourne à son pays d'origine. Un réfugié, par contre, est censé rester au Canada en attendant le règlement de son cas.

[Texte]

We know of several cases where the people have left, but somebody is representing them as being here. Mr. Proulx, do you have some examples?

**Insp Proulx:** I think the most common offences investigated are about consultants who encourage their clients to fabricate their grounds in order to claim refugee status. We have people who encourage others to do this and they are getting fees for that purpose.

**Mr. Chadwick:** Fascinating. I would like to hear more about illegal immigrant smuggling. Approximately how many would come here in a year?

**D/Commr Favreau:** This year we have opened up more than 4,500 files in the immigration and passport departments.

**Mr. Chadwick:** This year?

**D/Commr Favreau:** In 1991. I am sorry.

We had some examples recently that showed how important or vast this smuggling can be. There were 11 people in the Port of Montreal, I believe, and one of those persons, who was not convicted, went back to Europe and was arrested. That person was trying to organize another operation with many more people involved.

**Mr. Chadwick:** This person was arrested in Europe?

**D/Commr Favreau:** Yes. The second time there were 61 refugees who were prepared to be smuggled in by the same person. It is a large operation. If everybody who is willing to come to Canada under a refugee scheme like this is paying at least \$5,000, and up to more than \$20,000, then you can see that somebody could profit from these people.

• 2100

**A/Commr McConnell:** We certainly cannot say the numbers with any great exactitude, but we are working across the country on some 15 major files of people who are smuggling significant numbers of illegal immigrants into this country.

We have identified—Richard, you can correct me if I am wrong—about 50 other major groups across the country who are each on their own smuggling in significant numbers of people.

**Mr. Chadwick:** Do you have an estimate of what you would think would come in here in a year?

**A/Commr McConnell:** I could not estimate it.

**Mr. Chadwick:** So we don't know.

**A/Commr McConnell:** I think Canada Employment and Immigration could tell you exactly how many refugees have claimed. If you are talking about illegals, people we do not even know are here, those are different statistics that you are seeking. However, Employment and Immigration could tell you exactly.

[Traduction]

Nous sommes au courant d'un certain nombre de cas de personnes qui ont quitté le pays en réalité alors qu'un associé prétend qu'ils sont encore sur place. Monsieur Proulx, pourriez-vous nous en donner quelques exemples?

**Insp. Proulx:** Je pense que les infractions les plus courantes sont celles d'experts-conseils qui encouragent leurs clients à inventer des motifs pour revendiquer le statut de réfugié. Il y en a également un certain nombre qui encouragent d'autres à le faire et qui leur font payer des frais à cette fin.

**M. Chadwick:** C'est vraiment fascinant. J'aimerais vraiment en savoir plus long sur le passage clandestin des immigrants. Combien d'entre eux arrivent au Canada chaque année?

**S.-comm. Favreau:** Cette année, nous avons plus de 41 500 dossiers dans nos services qui s'occupent de l'immigration et des passeports.

**M. Chadwick:** Cette année?

**S.-comm. Favreau:** Non, excusez-moi. C'était en 1991.

D'ailleurs, certains exemples récents nous ont permis de constater l'envergure de ces activités clandestines. Onze personnes ont été prises au Port de Montréal, et une de ces personnes, qui n'a pas été condamnée, est retournée en Europe et a été arrêtée par la suite. Cette dernière essayait de mettre en place une autre opération clandestine encore plus vaste.

**M. Chadwick:** Et cette personne a été arrêtée en Europe?

**S.-comm. Favreau:** Oui. La deuxième fois, la personne en question organisait le passage clandestin de quelque 61 réfugiés. C'est donc une opération de grande envergure. Si chaque personne qui veut venir au Canada grâce à une combine pareille est disposée à payer au moins 5 000\$—et les frais dépassent parfois 20 000\$—on peut facilement comprendre qu'une personne n'aurait pas de mal à profiter de ces gens-là.

**Comm. adj. McConnell:** Nous ne pouvons pas vraiment vous donner des chiffres précis à cet égard, mais nous avons actuellement 15 dossiers concernant des gens qui organisent le passage clandestin au Canada d'un grand nombre d'immigrants illégaux.

Nous avons d'ailleurs identifié—Richard, vous pouvez me corriger si je me trompe—une cinquantaine d'autres groupes importants au Canada qui, individuellement, organisent le passage clandestin d'un grand nombre de personnes.

**M. Chadwick:** Avez-vous une idée du nombre de personnes qui pourraient entrer de cette façon au Canada chaque année?

**Comm. adj. McConnell:** Non, je ne peux pas vous donner de chiffres.

**M. Chadwick:** Autrement dit, nous ignorons le nombre.

**Comm. adj. McConnell:** Je pense que la CEIC pourrait sans doute vous dire exactement combien de réfugiés ont présenté une demande. Si vous parlez d'immigrants illégaux—c'est-à-dire de personnes dont nous ignorons la présence au Canada—et bien, ce sont des statistiques tout à fait différentes. Mais je suppose que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration pourrait vous donner le nombre exact.



[Text]

**Mr. Chadwick:** Thirty thousand.

**A/Commr McConnell:** They must have told you the number of refugees here. I am sure you have that somewhere.

**Mr. Chadwick:** I think you are looking at about 30,000 refugees per year.

**Mr. Jourdenais:** Claimants.

**Mr. Chadwick:** Claimants.

**Mr. Jourdenais:** It does not mean they are all illegal.

**A/Commr McConnell:** No, no.

**Mr. Shields (Athabasca):** May I clarify something here? In response to Mr. Chadwick's question you indicated that there are some immigration consultants who counsel others to fabricate a story for refugee status. Can they be charged? That is the first thing. You also said that in some cases people come and apply for immigration under normal circumstances, are accepted, and then they leave the country. There are consultants who will make representation to the government for a period of a couple of years, assuming that they are representing the individual as still being here. Can those people be charged under the new act? I understand they could not under the old act. They could now, could they not?

**Insp Proulx:** They were charged under the old act as well. You are talking about consultants who encourage people to give false information. What the deputy was referring to was the person, for example, who would come here and invest so much money. That is the entrepreneurial program. They say that they will invest so much in Canada, and then the consultant will do the business for that person. That person will go back to his country and continue his own business there while the consultant will act on his behalf in Canada. We have that example.

**Mr. Shields:** What would that do, though?

**Insp Proulx:** For example, we had cases of people from Hong Kong, or at least one person from Hong Kong, who started a business in Canada. Of course he was granted landed immigrant status, and he was supposed to stay in Canada to conduct his business. Because the consultant was ready to run his business, he went back to Hong Kong waiting for the 1997 deadline when Red China will take over. He wants to provide a safe haven after 1997.

**D/Commr Favreau:** The consultant, it must be understood, is representing him as if he were here, having blank cheques for him and so on.

**Mr. Shields:** He was pretending that the individual was here for the required residency status.

[Translation]

**M. Chadwick:** Trente mille.

**Comm. adj. McConnell:** Ils ont dû vous indiquer le nombre de réfugiés. Je suis convaincu que vous devez déjà disposer de cette information.

**M. Chadwick:** Je pense qu'il s'agit d'environ 30 000 réfugiés par an.

**M. Jourdenais:** De revendicateurs.

**M. Chadwick:** Oui, de revendicateurs.

**M. Jourdenais:** Cela ne veut pas dire qu'ils sont tous illégitimes.

**Comm. adj. McConnell:** Non, non.

**M. Shields (Athabasca):** Me permettriez-vous de faire une mise au point? En réponse à la question de M. Chadwick, vous avez indiqué qu'il y a un certain nombre d'experts-conseils en immigration qui conseillent aux éventuels réfugiés d'inventer des motifs. Est-il possible de déposer une plainte contre eux? Voilà ma première question. Vous avez également dit que dans certains cas, les gens arrivent au Canada, font une demande en bonne et due forme pour être immigrants reçus et, lorsque leur demande est acceptée, ils quittent le pays. Autrement dit, pendant plusieurs années, ces experts-conseils communiquent régulièrement avec le gouvernement au nom du demandeur—s'ils acceptent, évidemment, de déclarer au gouvernement que le demandeur est encore au pays. Eh bien, les nouvelles dispositions envisagées ici permettent-elles de porter plainte contre ces personnes? J'avais cru comprendre que ce n'était pas possible en vertu de l'ancienne loi. Mais dorénavant, ce ne sera plus le cas, n'est-ce pas?

**Insp. Proulx:** On pouvait porter plainte contre ces personnes en vertu de l'ancienne loi également. Vous parlez d'experts-conseils qui encouragent les gens à fournir de faux renseignements. Mais le sous-commissaire parlait plutôt de gens qui viennent au Canada pour investir dans le cadre du programme des entrepreneurs. Ils acceptent d'investir une certaine somme au Canada et l'expert-conseil, pour sa part, accepte de s'occuper de leurs affaires. Ensuite, l'entrepreneur retourne dans son pays et continue ses activités là-bas pendant que l'expert-conseil le représente au Canada. Nous avons déjà vu des exemples de ce type.

**M. Shields:** Et quelles en sont les conséquences?

**Insp. Proulx:** Eh bien, nous avons eu des cas de gens de Hong Kong—ou du moins, une personne de Hong Kong—qui a lancé un commerce au Canada. Il a évidemment obtenu le statut d'immigrant reçu, et il était donc censé rester au Canada pour mener son entreprise. Mais comme il a trouvé un expert-conseil qui était prêt à s'en charger, il est retourné à Hong Kong pour attendre 1997, année où Hong Kong va redevenir la responsabilité de la République de Chine. Autrement dit, cette personne veut s'assurer d'avoir un pays de refuge sûr après 1997.

**S.-comm. Favreau:** Vous devez comprendre que l'expert-conseil en question fait comme s'il était encore sur place, à l'aide de chèques en blanc, etc.

**M. Shields:** Il essayait donc de faire croire au gouvernement que l'intéressé était encore sur place et remplissait ses obligations en ce qui concerne la résidence au Canada.

[Texte]

**D/Commr Favreau:** Yes.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Chairman, I have two brief questions. I want to go back to one point Mr. Chadwick brought up earlier.

**D/Commr Favreau:** Can we just clarify something?

**The Chairman:** Yes.

**A/Commr McConnell:** I would like it to be very clear that we are only talking about some unscrupulous consultants. It is a legitimate business.

**Mr. Fee:** You are getting as concerned as politicians about being quoted. I can understand that.

I was somewhat concerned about the numbers you gave Mr. Chadwick earlier, the numbers who are here illegally brought in by some of these unscrupulous people. Can you help me put that in context and tell how that would be relative to other countries around the globe?

• 2105

**A/Commr McConnell:** Quite honestly, we don't know the numbers who are here illegally. We talk about the numbers of files that we are currently working on and the number of other groups that we have identified, but to put any sort of good fix on the numbers is extremely difficult.

**Mr. Fee:** Do you have any discussion with your counterparts in other countries regarding the relative number of files they have compared to yours?

**Insp Proulx:** It is hard to say, because in many countries the conspiracy to smuggle people is not an offence.

**Mr. Fee:** You also talked about sophisticated syndicates that are operating on a worldwide basis. I would just like to clarify it for my own thinking. You did mention European centres, but most of the examples you used were based in eastern Asian countries. Is this a worldwide situation or is it centred in eastern Asia?

**Insp Proulx:** The main information is from Asia. We also have an organization operating from Germany. That is the case the deputy was referring to. He said Montreal, but it was not Montreal. It was in Nova Scotia. Last January there were 13 people from India who were arrested there. The organization was from Germany.

**Mr. Fee:** Thank you.

You mentioned you were going to need or had requested 35 additional person-years. Can you tell me where you plan to put these people and what their specific responsibilities are going to be?

**Insp Proulx:** My proposal to the deputy commissioner will be to place them mainly in Montreal, Toronto, and Vancouver.

**Mr. Fee:** Okay.

[Traduction]

**S.-comm. Favreau:** Oui, exactement.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le président, j'ai deux brèves questions à poser. Je voudrais en revenir à quelque chose qu'a soulevé M. Chadwick tout à l'heure.

**Comm. adj. Favreau:** Me permettriez-vous d'abord de faire une petite mise au point?

**Le président:** Oui, allez-y.

**Comm. adj. McConnell:** Je tiens à répéter, pour que ce soit très clair, que nous parlons ici d'un certain nombre d'experts-conseils malhonnêtes. Je veux que vous sachiez que c'est une activité commerciale tout à fait légitime.

**M. Fee:** Comme les politiques, vous craignez qu'on vous cite textuellement. Je suis bien placé pour comprendre votre inquiétude.

Moi-même, j'ai trouvé quelque peu inquiétant les chiffres que vous avez donné à M. Chadwick tout à l'heure concernant le nombre d'immigrants illégaux qui entrent au Canada grâce aux efforts de ces personnes malhonnêtes. Pourriez-vous essayer de me donner un peu le contexte et de me dire comment notre situation se compare à celle d'autres pays?

**Comm. adj. McConnell:** Bien franchement, nous ne savons pas combien il y a d'illégaux. Nous pouvons vous parler du nombre de dossiers dont nous nous occupons et du nombre d'autres groupes que nous avons repérés mais il nous serait extrêmement difficile de vous donner un chiffre exact.

**M. Fee:** Avez-vous eu des entretiens avec vos homologues d'autres pays pour comparer le nombre de dossiers qu'ils ont?

**Insp. Proulx:** C'est difficile à dire. En effet, dans bien des pays, ce n'est pas un acte criminel que de comploter pour faire passer des gens.

**M. Fee:** Vous avez également parlé de réseaux très organisés qui travaillent à l'échelle internationale. J'aimerais avoir des éclaircissements. Vous avez parlé des centres européens mais la plupart de vos exemples provenaient de l'Extrême-Orient. S'agit-il d'un problème répandu partout dans le monde ou concentré dans cette région?

**Insp. Proulx:** Le gros des renseignements vient d'Asie. Nous avons également un réseau en Allemagne. C'est de cela que parlait le sous-commissaire. Il s'est trompé en parlant de Montréal; il s'agit de la Nouvelle-Écosse. En janvier dernier, 13 personnes provenant de l'Inde y ont été arrêtées. Leur réseau était en Allemagne.

**M. Fee:** Merci.

Vous dites que vous avez besoin ou avez demandé 35 années-personne supplémentaires. Pouvez-vous me dire où elles seront affectées et quelles seront leurs responsabilités?

**Insp. Proulx:** Je l'ai suggéré au sous-commissaire de les envoyer surtout à Montréal, Toronto et Vancouver.

**M. Fee:** Bien.



[Text]

**D/Commr Favreau:** That is news to me, but I could guess that they will go to larger centres. Statistics show, if my memory serves me right, that 70% of immigrants go to these three large cities.

**Mr. Fee:** That's reasonable. That's where the problems are.

**D/Commr Favreau:** And where the international airports are.

**Mr. Fee:** Thank you.

**The Chairman:** Are you able to give the committee some idea—you said you had 15 major investigations and some 50 other investigations as to how they break out geographically around the world. It goes beyond consultants, so maybe lawyers are involved or church groups are involved. Can you give us some breakout without prejudicing your cases?

**D/Commr Favreau:** We will try to give you as much as we can, without doing any harm to any case that we are working on.

I will have to think a little bit about that one, because it is very touchy. Can you elaborate—

**The Chairman:** Perhaps you could send it to us. We are not in the business of trying to make your work more difficult.

**D/Commr Favreau:** We are certainly looking at triad groups. We are looking at some German groups. We are looking at some Hong Kong groups and so on. No, we are not looking at any church groups.

What is important to understand is that we are looking at criminal activities, people committing criminal activities. It doesn't matter where they fit in society. That is very important to remember. There is a variety of people who are involved, directly or indirectly, and are under investigation at the present time.

**The Chairman:** Mr. Allmand, would you do the final question?

**Mr. Allmand:** Last week or the week before, we had representatives of the major airlines appearing before us; IATA, the International Air Transport Association, representing KLM, Lufthansa, the ones that fly to Canada. The bill puts new responsibilities on them to keep out illegal immigrants and refugees.

You have detachments at airports. Are the officials of the airlines obliged, from time to time, to call on members of the RCMP to help them enforce—for example, sometimes they ask people to get back on the plane because they're illegal; they have to send them back. They don't want to go, they have to use physical force. I don't know if they have to use handcuffs. Are you called upon to help these airlines? When they have problems with illegal immigrants, do they immediately call on your detachments at these major airports?

[Translation]

**S.-comm. Favreau:** Je l'apprends comme vous, mais je pensais bien les envoyer dans les grands centres. Si je ne m'abuse, d'après les statistiques, 70 p. 100 des immigrants se rendent dans ces grandes villes.

**M. Fee:** C'est compréhensible. C'est là que se trouvent les problèmes.

**S.-comm. Favreau:** Et c'est là que sont les aéroports internationaux.

**M. Fee:** Merci.

**Le président:** Vous dites que vous menez 15 grandes enquêtes et 50 autres. Pourriez-vous donner au comité une idée des pays où elles se déroulent. S'il n'y a pas que des consultants, il y a peut-être des avocats ou des églises intéressés par ces enquêtes. Pouvez-vous nous en donner une idée, sans toutefois nuire à vos enquêtes?

**S.-comm. Favreau:** Nous allons vous renseigner de notre mieux, sans toutefois nuire à nos enquêtes.

Il me faudra un peu de temps pour y réfléchir, puisque c'est une question très délicate. Pourriez-vous étoffer votre question.

**Le président:** Vous pourriez nous répondre par écrit. Nous ne voulons pas vous mettre des bâtons dans les roues.

**S.-comm. Favreau:** Nos enquêtes portent certainement sur des groupes de la triade, de même que sur des groupes travaillant en Allemagne et à Hong Kong. Aucun groupe religieux ne fait l'objet d'une enquête.

Il est important de comprendre que nous enquêtons sur des activités criminelles. Peu importe qui sont les responsables. Il est très important de garder cela à l'esprit. Toutes sortes de gens participent à ces activités de manière directe ou indirecte et font actuellement l'objet d'une enquête.

**Le président:** Monsieur Allmand, vous avez la dernière question.

**M. Allmand:** La semaine dernière ou la semaine précédente, des représentants des principales lignes aériennes ont comparu devant nous: l'IATA, l'Association du transport aérien international qui représente la KLM, la Lufthansa et les autres lignes qui viennent au Canada. Le projet de loi leur impose de nouvelles responsabilités pour empêcher l'arrivée d'immigrants et de réfugiés illégaux.

Vous avez des détachements dans les aéroports. Les responsables des lignes aériennes doivent-ils parfois faire appel aux agents de la GRC pour les aider à appliquer la loi. Par exemple, ils peuvent parfois demander à quelqu'un de retourner dans l'avion parce qu'il est un immigrant illégal. Il faut le renvoyer d'où il vient. Si cette personne ne veut pas repartir, il faut parfois avoir recours à la force. Je ne sais pas s'ils utilisent des menottes. Vous demande-t-on d'aider ces lignes aériennes? Lorsqu'elles ont des problèmes avec des immigrants illégaux, font-elles immédiatement appel à vos détachements dans les principaux aéroports?

[Texte]

[Traduction]

• 2110

**D/Commr Favreau:** No. As you know, being our former minister, we have a liaison officer in several airports. The problem with the company is that they have to establish identity and proper travelling documents before they leave the other country, not when they arrive in Canada. Once they arrive in Canada it is a bit too late, and we have a refugee on our hands.

**Mr. Allmand:** Under the new law it seems they will be able to collect documents on the plane and even keep them, which they said may be a difficulty. They say a lot of people don't want to give up the documents. I know at some airports you have detachments with special constables, full constables and so on, but it is a rare thing that they ask a detachment to assist in policing these rules.

**D/Commr Favreau:** Yes. We couldn't do that. If somebody claims refugee status we cannot force that person back on a plane.

**Mr. Allmand:** I was thinking even of immigrants.

**D/Commr Favreau:** No.

**The Chairman:** Gentleman, on behalf of the committee, thank you very much. Your evidence will be very helpful to us as we do our clause-by-clause study.

**D/Commr Favreau:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We stand adjourned until tomorrow morning at 9 o'clock in this room.

**S.-comm. Favreau:** Non. Comme vous le savez, en tant qu'ancien ministre, nous avons des agents de liaison dans divers aéroports. La ligne aérienne doit confirmer l'identité du passager et sa possession des documents nécessaires avant de quitter l'autre pays et non à l'arrivée au Canada. Une fois arrivé au Canada, il est trop tard, nous avons un réfugié de plus.

**M. Allmand:** Avec la nouvelle loi, les lignes aériennes pourront recueillir les documents dans l'avion, et même les garder. Cela pourrait poser problème. Beaucoup de gens ne voudront pas céder leurs papiers. Je sais que dans certains aéroports, vous avez des détachements composés de constables spéciaux, ayant pleins pouvoirs. Il est toutefois rare qu'on demande à un détachement d'aider à l'application de ces règlements.

**S.-comm. Favreau:** En effet. Nous ne pourrions le faire. Si quelqu'un revendique le statut de réfugié, nous ne pouvons pas l'obliger à retourner dans l'avion.

**M. Allmand:** Je pensais même aux immigrants.

**S.-comm. Favreau:** Non.

**Le président:** Au nom du comité, je vous remercie, messieurs. Votre témoignage nous sera très utile au moment d'examiner le projet de loi article par article.

**S.-comm. Favreau:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** La séance est levée. Nous revenons ici même demain matin, à 9 heures.





## APPENDIX "C-86/17"

## IMMIGRATION AND PASSPORT ESTABLISHMENT 1991/92

DIVISION	IMMIGRATION & PASSPORT SECTION	ESTABLISHMENT	
		REGULAR MEMBER-PUBLIC SERVANT	
A	OTTAWA	7	
C	MONTREAL	30	1
	MIRABEL	2	
D	WINNIPEG	6	
E	KAMLOOPS	2	
	VANCOUVER	25	2
	PRINCE RUPERT	1	
	NELSON	1	
	VICTORIA SUB-DIVISION	2	
	VANCOUVER INTERNATIONAL AIRPORT	2	
H	HALIFAX	3	
J	FREDERICTON	2	
K	EDMONTON	7	
	CALGARY	8	
	LETHBRIDGE	2	
O	NEW MARKET	9	1
	MILTON	10	2
	BOWMANVILLE	9	1
	PEARSON INTERNATIONAL AIRPORT	8	
HEADQUARTERS	IMMIGRATION & PASSPORT BRANCH	15	3
	SPECIAL INVESTIGATIONS	3	
TOTAL		154	10



## APPENDICE «C-86/17»

## EFFECTIF DE L'IMMIGRATION ET PASSEPORT 1991/1992

DIVISION	SECTION IMMIGRATION & PASSEPORT	EFFECTIF	
		EMPLOYÉ Membre Régulier	Fonction Publique
A	OTTAWA	7	
C	MONTREAL	30	1
	MIRABEL	2	
D	WINNIPEG	6	
E	KAMLOOPS	2	
	VANCOUVER	25	2
	PRINCE RUPERT	1	
	NELSON	1	
	SOUS-DIVISION VICTORIA	2	
	AÉROPORT INTERNATIONAL VANCOUVER	2	
H	HALIFAX	3	
J	FREDERICTON/FRÉDÉRICTON	2	
K	EDMONTON	7	
	CALGARY	8	
	LETHBRIDGE	2	
O	NEW MARKET	9	1
	MILTON	10	2
	BOWMANVILLE	9	1
	AÉROPORT INTERNATIONAL PEARSON	8	
DIRECTION GÉNÉRAL	SOUS-DIRECTION IMMIGRATION & PASSEPORT ENQUÊTES SPÉCIALES	15 3	3
TOTAL		154	10





MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9

Ottawa

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Department of Health & Welfare:*

Dr. Gilles Fortin, Director, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch;

Dr. N. Heywood, Assistant Director, Policy, Planning and Education, Immigration and Overseas Health Services, Medical Services Branch.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. J.L.G. (Gilles) Favreau, Deputy Commissioner, Operations;

Mr. Richard Y. Proulx, Officer-in-charge, Immigration and Passport Branch;

Mr. Bryan McConnell, Assistant Commissioner, Director, Enforcement Services.

#### TÉMOINS

*Du ministère de la Santé et Bien-être social:*

D<sup>r</sup> Gilles Fortin, directeur intérimaire, Immigration et services de santé d'outre-mer, Direction générale des services médicaux;

D<sup>r</sup> N. Heywood, directeur adjoint, Politique, planification et éducation, Immigration et services de santé d'outre-mer, Direction générale des services médicaux.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. J.L.G. (Gilles) Favreau, sous-commissaire à la Police opérationnelle;

M. Richard Y. Proulx, Officier responsable, sous-direction des questions d'immigration et de passport;

M. Bryan McConnell, commissaire adjoint, directeur, Police générale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, August 11, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le mardi 11 août 1992

Président: Blaine Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

## BILL C-86

**An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## PROJET DE LOI C-86

**Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992



LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

*Chairman:* Blaine Thacker

Members

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

*Président:* Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 11, 1992

(10)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*Other Members present:* David MacDonald and Jack Shields.

*In attendance: From the Legislative Counsel Office:* Philippe Ducharme, Legislative Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the United Nations High Commissioner for Refugees:* D. Chefeke, Representative in Canada and Eduardo Arboleda, Legal/Protection Officer. *From the Canadian Bar Association:* John Benesh, Chief Executive Officer, National Office; Dennis G. McCrea, Chairperson, National Immigration Law Section, McCrea & Associates, Vancouver; Howard Greenberg, Chairperson, Ontario Immigration Law Section, Bresver, Grossman, Toronto; Carter Hoppe, Member of the National Immigration Law Executive, Hoppe, Jackman, Toronto and Lorne Waldman, Toronto.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.*)

The Committee resumed consideration of Clause 1

D. Chefeke from the United Nations High Commissioner for Refugees made a statement and, with the other witness, answered questions.

Dennis G. McCrea, Howard Greenberg and Carter Hoppe from the Canadian Bar Association made statements.

The witnesses answered questions.

At 1:06 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

AFTERNOON SITTING

(11)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 2:07 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*Other Members present:* David MacDonald and Jack Shields.

*In attendance: From the Legislative Counsel Office:* Philippe Ducharme, Legislative Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 11 AOÛT 1992 L E(10)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 9 h 02 aujourd'hui dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Autres députés présents:* David MacDonald et Jack Shields.

*Présents: Du Bureau du conseiller législatif:* Philippe Ducharme, conseiller législatif. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: Des Nations Unies Haut Commissariat pour les réfugiés:* D. Chefeke, représentant au Canada et Eduardo Arboleda, officier en Droit et Protection. *De l'Association du Barreau canadien:* John Benesh, premier officier adjoint; Dennis G. McCrea, président, Section nationale du droit de l'immigration, McCrea & Associates (Vancouver); Howard Greenberg, président, Section provinciale du droit de l'immigration, Bresver, Grossman (Toronto); Carter Hoppe, membre de la Section nationale du droit exécutif de l'immigration, Hoppe, Jackman (Toronto) et Lorne Waldman (Toronto).

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992.*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1

D. Chefeke des Nations Unies Haut Commissariat pour les réfugiés fait une déclaration et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Dennis G. McCrea, Howard Greenberg et Carter Hoppe de l'Association du Barreau canadien font des déclarations.

Les témoins répondent aux questions.

À 13 h 06, le Comité s'ajourne jusqu'à 14 heures aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(11)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 14 h 07 aujourd'hui dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Autres députés présents:* David MacDonald et Jack Shields.

*Présents: Du Bureau du conseiller législatif:* Philippe Ducharme, conseiller législatif. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.



*Witnesses: From the Organization of Professional Immigration Consultants Inc.:* Paul Billings, President and Frank Marrocco, Q.C., General Counsel. *From the Canadian Civil Liberties Association:* A. Alan Borovoy, General Counsel. James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto. *From the Canadian Hispanic Congress:* Pascual Delgado, National Commissioner, Employment, Immigration and Racial Relations and Jorge Guerra, President, Quebec Region.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.*)

The Committee resumed consideration of Clause 1

Paul Billings from the Organization of Professional Immigration Consultants Inc. made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Organization of Professional Immigration Consultants Inc. be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/18"*)

A. Alan Borovoy from the Canadian Civil Liberties Association made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Civil Liberties Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/19"*)

James C. Hathaway made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by James C. Hathaway be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/20"*)

At 4:55 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 5:00 o'clock p.m. the sitting resumed.

Pascual Delgado from the Canadian Hispanic Congress made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Hispanic Congress be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/21"*)

The witnesses answered questions.

At 6:05 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m., Wednesday, August 12, 1992.

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

*Témoins: De l'Organisation des consultants des professionnels en immigration Inc.:* Paul Billings, président et Frank Marrocco, c.r., conseiller général. *De l'Association canadienne des libertés civiles:* A. Alan Borovoy, conseiller général. Professeur James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University (Toronto). *Du Canadian Hispanic Congress:* Pascual Delgado, commissaire national, Emploi, Immigration et Relations raciales et Jorge Guerra, président, région du Québec.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992.*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1

Paul Billings de l'Organisation des consultants des professionnels en immigration Inc. fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par l'Organisation des consultants des professionnels en immigration soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir annexe «C-86/18»*)

A. Alan Borovoy de l'Association canadienne des libertés civiles fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par l'Association canadienne des libertés civiles soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir annexe «C-86/19»*)

James C. Hathaway fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par James C. Hathaway soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir annexe «C-86/20»*)

À 16 h 55, la séance est suspendue.

À 17 heures, la séance reprend.

Pascual Delgado du Canadian Hispanic Congress fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Canadian Hispanic Congress soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir annexe «C-86/21»*)

Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à 9 heures le mercredi 12 août 1992.

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul

[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, August 11, 1992

• 0903

**The Chairman:** I call the meeting to order. We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

As our first witness today we have Mr. Chefeke, representative in Canada of the United Nations High Commissioner for Refugees. Mr. Chefeke, would you be kind enough to introduce your colleagues and make your representation, and we'll follow with questions.

**M. Dessalegn Chefeke (représentant au Canada du Haut Commissariat pour les réfugiés aux Nations Unies):** Merci, monsieur le président. Je présente mes collègues: M. Arboleda, officier en droit et protection, et M. Mackay, son adjoint.

Je voudrais, tout d'abord, monsieur le président, vous remercier de l'occasion que vous nous donnez de faire quelques observations au sujet du projet de loi C-86 que vous étudiez.

Laissez-moi tout d'abord vous dire que les quelques remarques que nous ferons ne sont pas simplement des remarques faites par le bureau du HCR au Canada, mais des remarques que nous avons reçues, après avoir remis le document en entier à Genève, du Département de la protection, donc du directeur lui-même. Ceci pour vous dire que les remarques que nous allons faire sont entièrement soutenues par notre siège à Genève.

Maintenant, comme il se doit, je vais tout d'abord m'excuser auprès des francophones. Comme l'anglais est la seule langue que je maîtrise, mes collègues et moi avons travaillé sur ce document en anglais, et je ferai donc mon intervention en langue anglaise. Mais par la suite, s'il y a des questions, je serai à votre disposition pour répondre en français.

Mr. Chairman, the responsibilities of UNHCR and its mandate to provide international protection to refugees are very well known.

• 0905

International protection is fundamentally non-political and humanitarian in character. Equally important, international protection must always be dynamic and responsive to evolving circumstances.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, as the leading refugee organization in the world, is fully aware of the scope and complexity of the refugee problem as this problem continues to expand against the background of dramatic geo-political change. The protection system for refugees is at present faced with major challenges. The refugee dilemma has reached critical proportions in many parts of the world, and there is continuous pressure mounting to re-examine laws and policies in every country.

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 11 août 1992

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Notre premier témoin, aujourd'hui, est M. Chefeke, représentant au Canada du Haut Commissariat pour les réfugiés aux Nations Unies. Monsieur Chefeke, voulez-vous avoir l'obligeance de présenter vos collègues et de faire votre exposé après quoi nous passerons aux questions.

**Mr. Dessalegn Chefeke (Representative in Canada of the United Nations High Commissioner for Refugees):** Thank you, Mr. Chairman. My colleagues are, Mr. Arboleda, Legal Protection Officer, and Mr. Mackay, his assistant.

First of all, I would like to thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to present a few comments concerning Bill C-86 that you are currently studying.

May I say at the out set that the few observations that we shall make are not limited to remarks by the HCR office in Canada, but include comments that we received from the Department of Protection, thus from the Director himself, after we submitted the full document to Geneva. That is to say that the comments we are about to make are fully supported by our headquarters in Geneva.

I must now apologize to the francophone members. As English is the only language that I master, my colleagues and I have written our submission in English and I shall therefore proceed in English. However, if you have any questions in French, I shall reply in the same language.

Monsieur le président, les responsabilités du HCRNU et son mandat, qui est d'assurer la protection internationale des réfugiés, sont fort bien connus.

La protection internationale a un caractère foncièrement politique et humanitaire et, fait tout aussi important, doit toujours être dynamique et pouvoir s'adapter à une conjoncture en évolution.

Le Bureau du Haut Commissariat pour les réfugiés aux Nations Unies est le plus important organisme mondial dans ce domaine. À ce titre, il est parfaitement au courant de l'ampleur et de la complexité du problème des réfugiés, problème qui continue à croître dans le contexte des profonds changements géopolitiques que nous connaissons. Le système de protection des réfugiés est actuellement confronté à de très grosses difficultés. Le dilemme que posent les réfugiés est devenu très grave dans de nombreuses régions du monde, et des pressions croissantes s'exercent pour que l'on revoie les lois et les politiques de chaque pays.



## [Text]

The ultimate challenge for the UN each year in advising countries, therefore, is to preserve the principles and values fundamental to international protection, and simultaneously to forge new responses that are innovative and realistic.

The UNHCR wishes to avail itself of this opportunity to make some comments on Bill C-86, on the question of access criteria; the question of first country of asylum; confidentiality in hearings; split decisions; and, last but not least, the question of post-claim review. These are the issues on which we will give some comments.

Before doing that, allow me, sir, to say one word on the present determination system in Canada. Canada's refugee protection system is today among the best in the world. Its determination system is second to none in terms of procedural safeguards, and persons admitted as refugees are guaranteed all the rights established by the 1951 convention. We encourage Canada to maintain and to build upon this long-standing tradition of steadfast compliance with international refugee law.

Beyond compliance with basic legal duties, Canada has set the international standard for combining efficiency with humanitarianism. First, the Immigration and Refugee Board and Canada's federal court have a progressive interpretation of the convention refugee definition, which has resulted in high acceptance rates for refugee claimants.

Second, the added benefit of the doubt, built into the refugee system, reflects Canada's humanitarian approach.

Third, the novel use of an expedited procedure for claimants from known refugee-producing countries has allowed Canada to avoid any significant backlog of post-1989 claimants, while simultaneously reducing the human suffering of those most in need.

We trust that Canada will continue to meet protection challenges with this spirit of humane creativity.

Let me now go to the question of access criteria that I mentioned earlier. The eligibility procedure in proposed subsection 46.01(1) would be a source of concern if it were to require senior immigration officers to make other than purely administrative determinations based on verifiable matters of fact. Administrative determinations of eligibility should, in the view of UNHCR, be limited to simple factual concerns. When issues of judgment or interpretation of domestic or international legal standards arise, the matter should be referred to a hearing before the Immigration and Refugee Board, which has the expertise to weigh such concerns in the context of the claim as a whole.

## [Translation]

Le défi ultime que doivent relever chaque année les Nations Unies, lorsqu'elles apportent leurs conseils aux divers pays est donc de préserver les principes et les valeurs fondamentales de la protection internationale, tout en élaborant de nouvelles solutions innovatrices et réalistes.

Le HCRNU saisit cette occasion de présenter quelques observations sur le projet de loi C-86. Elles ont trait à la question des critères de recevabilité, à celle du premier pays d'asile, au caractère confidentiel des audiences, aux différences d'opinions, et enfin, à la question très importante, du processus de révision postérieur des revendications refusées. Voilà les points sur lesquels nous ferons quelques observations.

Mais auparavant, de le faire, permettez-moi, monsieur, de dire un mot au sujet du système de reconnaissance actuel au Canada. Le système canadien de protection des réfugiés est aujourd'hui un des meilleurs au monde. Sur le plan des garanties juridiques, ce système est inégalé, et les personnes reconnues comme réfugiés se voient garantir tous les droits établis par la convention de 1951. Nous encourageons le Canada à maintenir et à renforcer cette longue tradition d'observation inébranlable du droit international des réfugiés.

Outre l'observation de ses obligations juridiques fondamentales, le Canada a su combiner efficacité et humanitarisme et est un exemple pour le monde entier. En premier lieu, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et la Cour fédérale du Canada savent interpréter de manière constructive la définition de réfugié au sens de la convention, ce qui explique le pourcentage élevé de demandeurs du statut de réfugié qui ont obtenu satisfaction.

En deuxième lieu, l'avantage supplémentaire de l'élément de doute, incorporé au système de traitement des réfugiés, témoigne de l'attitude humanitaire du Canada.

En troisième lieu, l'utilisation originale d'une procédure accélérée dans le cas des postulants issus de pays d'où viennent de nombreux réfugiés a permis au Canada d'éviter un arriéré excessif de demandes après 1989, tout en réduisant simultanément les souffrances des personnes qui se trouvaient le plus dans le besoin.

Nous sommes convaincus que le Canada continuera à affronter les défis que pose la protection des réfugiés avec cette attitude humanitaire et constructive.

Permettez-moi de passer maintenant à la question des critères de recevabilité déjà mentionnés. La procédure de recevabilité énoncée au paragraphe 46.01(1) proposé serait préoccupante si elle exigeait des agents d'immigration principaux qu'ils prennent des décisions autres que purement administratives et fondées sur des faits vérifiables. Le HCRNU estime que les décisions administratives relatives à la recevabilité devraient en effet être limitées à de simples questions de fait. Lorsque des questions de jugement ou d'interprétation de critères juridiques nationaux ou internationaux se posent, elles devraient faire l'objet d'une audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a les compétences nécessaires pour évaluer ces problèmes dans le contexte global de la demande.

[Texte]

In this regard UNHCR recommends the following: the substantive scope of the eligibility procedures should include purely administrative decision-making based on verifiable matters of fact. It should be explicit that when subjective judgments are called for under proposed subsection 46.01.(1), the senior immigration officer should refer the claim to the refugee division, as pointed out by proposed subsection 46.03.(1).

• 0910

On the question of first country of asylum, UNHCR accepts the use of the notion of first country of asylum as a criterion for the return of refugees and refugee claimants to countries where they have or could have sought asylum and where their basic human rights will not be jeopardized either within that country or by *refoulement*.

UNHCR supports the orderly return of these individuals if it occurs pursuant to an agreed arrangement identifying the states that will determine the status of refugee claimants in accordance with international standards and provide protection to refugees as mandated by the convention. This can best be accomplished through multilateral and bilateral agreements that would specifically outline the respective responsibilities of states.

The concept of first country of asylum would be applied consistently with the UNHCR executive committee conclusion 15. We note that this conclusion mentions, *inter alia*, that returns should take place only when the first country of asylum is safe and agrees to re-admit the person. If the refugee claimant has a justifiable claim to persecution or fear for such in the first country, he or she should not be returned. Also, if the claimant has strong links to the state where he or she is currently present, or puts forth compelling humanitarian reasons for not being returned to the first country, the state should admit the person to its status-determination procedure.

Responsibility-sharing agreements implemented with the proper safeguards are a means of avoiding the phenomenon of refugees in orbit. They also reduce the risks of *refoulement*, eliminate multiple claims, and alleviate the destabilizing effect of irregular movement of refugees. UNHCR would welcome open discussions as to the mechanisms of responsibility-sharing agreements that would protect refugees. While it is the responsibility of states to identify which country will protect a refugee claimant and to reach an agreement on that person's re-admission, we know that UNHCR should play a role in monitoring that minimum agreed conditions of return are present and fulfilled. UNHCR may also provide assistance when negotiations with countries of first asylum prove impossible or difficult or where a special protection need would warrant UNHCR advice or mediation.

With regard to Bill C-86 in particular, to assure full protection for refugee claimants being sent back to the first country of asylum, the following recommendation is given: paragraph 114.(1)(s) should include as a requirement that

[Traduction]

À cet égard, le HCRNU recommande que la procédure de recevabilité se limite uniquement à des prises de décisions administratives fondées sur des faits vérifiables. Il devrait être clairement établi que lorsque l'application des dispositions du paragraphe 46.01.(1) proposé font appel à des jugements subjectifs, l'agent d'immigration principal devrait transmettre la demande à la section du statut, comme le prévoit le paragraphe 46.03.(1) proposé.

Le HCRNU accepte l'emploi de la notion de premier pays d'asile comme critère de renvoi de réfugiés et de demandeurs du statut de réfugié dans les pays où ils ont cherché asile ou auraient pu le faire, lorsque leurs droits fondamentaux ne sont menacés ni dans ce pays ni par la mesure de *refoulement*.

Le Haut Commissariat est favorable au retour bien organisé de ces personnes dans ces pays s'il se fait conformément à un arrangement identifiant les États qui accorderont le statut de réfugié aux demandeurs conformément aux normes internationales et assureront leur protection conformément à la convention. La meilleure façon d'y arriver est de conclure des accords multilatéraux et bilatéraux qui détermineraient avec précision les responsabilités respectives des États.

La notion de premier pays d'asile serait appliquée en conformité avec la décision 15 du comité exécutif du HCRNU. Nous notons que cette décision mentionne notamment que les renvois ne doivent se faire que lorsque le premier pays d'asile est sûr et accepte d'admettre à nouveau la personne. Si le demandeur du statut de réfugié a une crainte justifiable d'être persécuté dans ce premier pays, il ne devrait pas y être renvoyé. D'autre part, si le demandeur a établi des liens étroits avec l'État où il se trouve actuellement, ou est en mesure de présenter des arguments humanitaires convaincants pour qu'on ne le renvoie pas dans le premier pays, l'État devrait accepter de soumettre cette personne à sa procédure d'établissement de statut.

Des accords de partage des responsabilités, mis en oeuvre avec les garanties appropriées, sont un moyen d'éviter le phénomène des réfugiés en orbite. Ils réduisent également les risques de *refoulement*, éliminent les demandes multiples et atténuent l'effet déstabilisateur de mouvements irréguliers de réfugiés. Le Haut Commissariat serait favorable à ce que l'on discute publiquement des mécanismes de tels accords afin d'assurer la protection des réfugiés. Bien qu'il appartienne aux États de décider des pays qui protégeront un demandeur de statut de réfugié et de se mettre d'accord sur la rentrée de cette personne, nous savons que le Haut Commissariat devrait jouer un rôle de surveillance afin de s'assurer que les conditions minimales convenues de retour existent et sont respectées. Le Haut Commissariat pourrait également apporter son aide lorsque les négociations avec les pays de premier asile s'avèrent impossibles ou difficiles ou lorsqu'une protection spéciale justifie qu'il offre des conseils ou sa médiation.

En ce qui concerne le projet de loi C-86 en particulier, afin d'assurer la pleine protection des demandeurs du statut de réfugié qui sont renvoyés dans leur premier pays d'asile, nous présentons la recommandation suivante: l'alinéa



## [Text]

states in question must comply with their duties under international humanitarian human rights law in general, and with the 1951 convention obligations in particular. This recommendation would give this section a wider scope than countries that comply with article 33 of the convention, thus assuring protection.

As far as the question of confidentiality in refugee hearings is concerned, the principle of in camera proceedings is of course preferable. In this context, we agree with the comments of the Immigration and Refugee Board, which also advocates in camera proceedings. Notwithstanding the Canadian Federal Court's trend towards public hearings in the context of jurisprudence, interpreting freedom of the press, this must be weighed against the most important element in the refugee determination—the safety of the refugee claimant.

## • 0915

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on the one hand encourages general media coverage of protection-related problems faced by refugees and refugee claimants. This is a valuable and important means of informing and favourably influencing public opinion; there is no doubt about it. On the other hand, open refugee hearings and press reporting of particular situations through which refugee claimants are easily identifiable and their difficulties with a particular government are permanently highlighted are potentially damaging to claimants, no matter how sympathetic the approach.

Particularly damaging is information with respect to the names, ages or any detail that would give the identity of the person, because most of the time the person has relatives and friends who have stayed behind at home. That will be damaging to the asylum-seeker, especially if that asylum-seeker is rejected and sent back home. Therefore, UNHCR would recommend re-examination of the Federal Court of Canada's jurisprudence to determine if the status quo could be maintained regarding in camera refugee hearings.

With regard to the question of split decisions, Canada has—as does any other country—a legitimate interest, to the extent possible, in identifying all refugee claimants coming to the country. We note, however, that the approach of the proposed subsection 69.1(10.1) may risk denying protection to persons who meet the convention definition in order to achieve this administrative objective.

The issue of return to one's country of origin should be judged in the context of the circumstances as a whole through the ordinary process, as is required by paragraph 125 of the UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, which we are making available to the members of this committee if they so require. Also, we expect that proposed subsection 69.1(10.1) will be interpreted in accordance with the spirit of paragraphs 196–199 of the

## [Translation]

114.(1)s) devrait prévoir l'obligation pour les États en question de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu du droit international régissant les droits de la personne en général, et des obligations de la convention de 1951, en particulier. Cette recommandation donnerait plus de poids à cet article que la simple observation de l'article 33 de la convention, et assurerait donc la protection des réfugiés.

En ce qui concerne le caractère confidentiel des audiences, il est certain que le principe des audiences à huis clos est préférable. À cet égard, nous sommes d'accord avec les commentaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui fait la même recommandation. En dépit du fait que la Cour fédérale du Canada s'oriente de plus en plus vers les audiences publiques dans le domaine de la jurisprudence, et compte tenu de la liberté d'interprétation de la presse, il faut prendre en considération l'élément le plus important de la reconnaissance du réfugié—la sécurité du demandeur.

Le Bureau du Haut Commissariat pour les réfugiés aux Nations Unies est favorable à ce que les médias puissent suivre les problèmes de protection que connaissent les réfugiés et les demandeurs du statut de réfugié. C'est là un moyen précieux et important d'informer et d'influencer favorablement le public; c'est indiscutable. En revanche, la tenue d'audiences publiques et la diffusion par la presse de comptes rendus de certaines situations, qui permettent d'identifier aisément les demandeurs et de souligner de manière permanente les difficultés créées par un gouvernement donné, peuvent être préjudiciables au demandeur, si grande la compréhension manifestée soit-elle.

Tout particulièrement préjudiciables sont les renseignements sur les noms et les âges ou les détails qui révéleraient l'identité de la personne intéressée, car la plupart du temps, celle-ci a encore des parents et des amis dans son pays d'origine. Cela portera atteinte à la personne qui demande asile, en particulier si sa demande est rejetée et qu'elle est renvoyée dans son pays. Le Haut Commissariat recommande donc que l'on réexamine la jurisprudence de la Cour fédérale du Canada afin de décider s'il serait possible de maintenir le statu quo en ce qui concerne les audiences à huis clos.

S'agissant des différences d'opinions, le Canada a légitimement intérêt—comme n'importe quel autre pays—à identifier, dans la mesure du possible, tous les demandeurs du statut de réfugié qui entrent sur son territoire. Nous notons cependant que la démarche que propose l'alinéa 69.1(10.1) risque d'empêcher la protection des personnes qui satisfont à la définition au sens de la convention, afin d'atteindre cet objectif administratif.

La question du retour au pays d'origine devrait être déterminée en fonction de l'ensemble de circonstances dans le cadre du processus ordinaire, comme l'exige le paragraphe 125 du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du HCRNU, que nous pourrions fournir aux membres de ce comité s'ils en ont besoin. D'autre part, nous espérons que l'alinéa 69.1(10.1) sera interprété conformément à l'esprit des alinéas 196–199

[Texte]

same handbook, which outline the principles and methods of establishing and evaluating relevant facts of individual cases.

We would like to point out that UNHCR's executive committee conclusion 30 specifically deals with the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status. This is a problem of concern not only to Canada and other countries, but also to UNHCR.

Executive Committee Conclusion 30 points out, *inter alia*:

that national procedures for the determination of refugee status may usefully include [a] special provision for dealing in an expeditious manner with applications which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure. . .

We would expect that any process to deal in an expeditious manner with manifestly unfounded claims would be consistent with paragraphs 201-202 of the handbook on procedures, which calls for scrutiny of the specific overall circumstances of each individual refugee claimant.

The UNHCR is prepared to work closely with the Immigration and Refugee Board as it develops criteria to implement any provisions aimed at expediting manifestly unfounded claims, so long as these criteria are consistent with the UNHCR handbook.

Last is the question of post-claim review. Conclusion 8 of the executive committee of the high commissioner's office calls for applicants to be afforded "a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of [a negative] decision, either to the same or to a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system."

• 0920

While the requirement of unanimity for rejection of a refugee claim at the IRB, together with the ability to seek judicial review in the Federal Court, provides significant safeguards against erroneous rejection, it would be advantageous and consistent with Canada's humanitarian tradition equally to afford a clear opportunity for the review of decisions on their merits in the post-claim review process.

The office notes that decentralization of the refugee process and adequate resources should expedite decision-making. In the absence of some central review, however, these advantageous developments may be dissipated through loss of consistency and uniformity, with an increased possibility of some erroneous decisions. We further note that if the principles and procedures outlined in the preferred position papers elaborated by the Immigration and Refugee Board were binding on its board members, this would strongly mitigate against inconsistency in decision-making.

While UNHCR does not advocate further legalization of an already legalized procedure or seek to propose changes that will hinder the expeditiousness of the system, we recommend that further attention be given to ways and

[Traduction]

du même Guide, qui décrivent les principes et les méthodes d'établissement et d'évaluation des faits pertinents de chaque dossier.

Nous tenons à vous signaler que la conclusion 30 du comité exécutif du HCR traite spécifiquement du problème des demandes de statut de réfugié qui sont manifestement abusives ou non fondées. C'est là un problème important non seulement pour le Canada et d'autres pays, mais aussi pour le Haut commissariat.

La conclusion 30 du comité exécutif signale, entre autres:

que les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité les demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure. . .

Nous nous attendrions à ce que toute procédure visant à traiter avec célérité les demandes manifestement infondées soit conforme aux paragraphes 201 et 202 du Guide des procédures, qui prévoit l'examen attentif de la situation particulière de chaque demandeur du statut de réfugié.

Le HCR est prêt à travailler en étroite collaboration avec la Commission de l'immigration et du statut de réfugié lorsque celle-ci élaborera les critères d'application des dispositions destinées à accélérer le traitement des demandes manifestement infondées, tant que ces critères seront au Guide du Haut Commissariat.

La dernière question est celle de la révision postérieure des revendications refusées. La conclusion 8 du comité exécutif du Bureau du Haut Commissariat prévoit que l'on accorde au postulant «un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant.»

Bien que l'unanimité soit requise pour qu'une demande de statut de réfugié soit rejetée par la commission, ce qui, couplé à la possibilité d'obtenir un examen judiciaire à la Cour fédérale, offre des garanties appréciables contre les risques de rejet erroné, il serait préférable et d'ailleurs conforme à la tradition humanitaire du Canada d'offrir aussi clairement la possibilité de l'examen du bien-fondé des décisions lors du processus de révision postérieur des revendications refusées.

Le bureau note que la décentralisation du processus et l'affectation de ressources suffisantes devraient accélérer les prises de décisions. En l'absence d'un système central d'examen, ces progrès risquent d'être neutralisés par la perte de cohérence et d'uniformité, créant ainsi des risques accrus de décisions erronées. Nous notons d'autre part que si les principes et les procédures décrits dans les déclarations de principes principales élaborées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié étaient contraignants pour les membres de celle-ci, le manque d'uniformité dans les prises de décision serait sensiblement réduit.

Bien que le HCRNU ne recommande pas qu'on légalise encore plus les procédures ni ne propose de changements qui ralentiront le système, il recommande que l'on étudie de plus près les moyens d'institutionnaliser l'examen central. Celui-ci



[Text]

means of institutionalizing central review. This central review may be an ad hoc review mechanism carried out by officers expert in respective country conditions being analysed. The substance of such review might encompass both compliance with relevant international legal standards as well as humanitarian and compassionate concerns in accordance with proposed subsection 6.(5) and modified subsection 114.(2).

Mr. Chairman, as a concluding remark, I would say that the foregoing observations are provided in a very constructive spirit. They are intended to reconcile international standards for refugee protection to legitimate state interests in efficiency and deterrence of potential abuse. The UNHCR acknowledges that refugee status determination, removal to third countries, securing necessary guarantees of safety, and other obligations stipulated in the 1951 convention are state responsibilities. We are hopeful that our comments have made clear that no sacrifice in the quality of protection is required in order to manage refugee flows effectively and responsibly.

In concluding our remarks, we would like to reiterate our position regarding Bill C-86 in general. We have expressed a few concerns with some parts of the bill that may potentially be problematic in their interpretation or application. At the same time, however, we also note that we were consulted by Minister Valcourt's office and his officials of the immigration department about various details of the bill prior to its introduction, and we do not view Bill C-86 as in any way weakening Canada's international commitment to the international protection of refugees. On the contrary, UNHCR supports Canada's attempt at fine-tuning its legislation, insofar as it concerns its refugee claimants. Moreover, UNHCR views Bill C-86 as consistent with international refugee law and expects the new legislation to continue to provide for fair and expeditious treatment of refugee claimants, which in turn reduces human suffering for those who merit international protection.

• 0925

Mr. Chairman, I thank you for your attention. If there are any questions, my colleagues and I will try as much as possible to answer them. Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you very much.

Members, there is a second document entitled "Information Paper, United Nations High Commissioner for Refugees", dated February 1992. Is there any disposition to attach this to the minutes, or are members satisfied that they just have it within their own records?

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** I haven't had a chance to look at it. I'm not in a position to say it should be appended or not.

**The Chairman:** We'll wait, then. You can take a look at it. If you think it should be part of the official record, we can make it so, Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** I'm pleased to welcome the representatives of the High Commissioner for Refugees.

[Translation]

pourrait être un mécanisme d'examen ponctuel effectué par des agents au fait de la situation dans les pays concernés. Cet examen pourrait porter à la fois sur l'observation des normes juridiques internationales pertinentes ainsi que sur les questions d'ordre humanitaire ou d'intérêt public, conformément au paragraphe 6.5 proposé et au paragraphe 114.2 modifié.

Monsieur le président, en conclusion, je tiens à préciser que les remarques que je viens de faire ont été présentées dans un esprit très constructif. Elles ont pour objet de concilier les normes internationales relatives à la protection des réfugiés avec le souci légitime d'efficacité et de prévention des abus possibles par les États. Le HCRNU reconnaît que la détermination du statut de réfugié, le renvoi dans des pays tiers, l'obtention de garanties nécessaires de sécurité, et autres obligations stipulées dans la convention de 1951, sont la responsabilité des États. Nous espérons que nos commentaires ont bien montré qu'aucune réduction de la qualité de la protection n'est requise pour gérer de manière efficace et responsable l'afflux des réfugiés.

Pour conclure, nous voudrions énoncer à nouveau notre position à l'égard du projet de loi C-86 en général. Nous avons exprimé quelques réserves au sujet de certaines parties de celui-ci, dont l'interprétation ou l'application pourrait poser des problèmes. Nous notons cependant également que nous avons été consultés par le cabinet du ministre Valcourt et par les fonctionnaires du ministère de l'Immigration au sujet de divers détails du projet de loi C-86 avant sa présentation. Nous ne considérons pas que celui-ci ait pour effet de diminuer de quelque façon que ce soit l'engagement du Canada d'assurer la protection internationale des réfugiés. Au contraire, le Haut Commissariat se réjouit de la tentative du Canada de raffiner ses dispositions législatives en ce qui concerne les demandeurs du statut de réfugié. De plus, le HCRNU considère que le projet de loi C-86 est conforme au droit international des réfugiés et s'attend à ce que la nouvelle loi continue à assurer le traitement rapide et équitable des demandes, contribuant ainsi à réduire les souffrances de ceux qui méritent de jouir d'une protection internationale.

Monsieur le président, je vous remercie de votre attention. S'il y a des questions, mes collègues et moi-même feront tout notre possible pour y répondre. Je vous remercie, monsieur.

**Le président:** Merci beaucoup.

Mes chers collègues, il y a un second document intitulé «Document d'information, Haut Commissariat pour les réfugiés aux Nations Unies», qui date de février 1992. Souhaitez-vous qu'il soit annexé au procès-verbal, ou cela vous suffit-il de l'avoir dans vos dossiers?

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Je n'ai pas encore eu l'occasion de le lire. Il ne m'est donc pas possible de dire s'il devrait être annexé; ou non.

**Le président:** Eh bien, nous attendrons. Vous pourrez l'examiner. Si vous pensez qu'il doit faire partie du compte rendu officiel, nous ferons le nécessaire, monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Je souhaite la bienvenue aux représentants du Haut Commissariat pour les réfugiés.

[Texte]

In your opening remarks you approved of the abolition of the first-stage hearing, but expressed some concern that the eligibility decisions made by the senior immigration officer might be on matters that were quasi-judicial and not simply administrative or questions of fact. I can assure you that witnesses before this committee have expressed the same concern, and some have recommended that this type of decision should be referred to the Immigration and Refugee Board and not carried out by the senior immigration officer. On the other hand, when I put the question to the officials of the department, they said that all these matters of eligibility were simply questions of fact and did not require any interpretation. There is a division of opinion between the officials and witnesses so far on this point.

I want to ask you about specific questions of eligibility. The first one is about prior recognition of refugee status in another country. Do you think this is simply a question of an administrative or a factual assessment, or is it one that could be of a quasi-judicial nature? Is it always so clear-cut that an individual applying for status in Canada has been recognized by another country, or is it one that is often open to argument and discussion?

**Mr. Chiefeke:** We are not worried about that, Mr. Chairman, as far as UNHCR is concerned. UNHCR is represented all over the world. We have offices practically everywhere. If there are refugees recognized in a country, wanting to move to another country for one reason or another, they can always seek assistance from the representative in that country.

There are valid reasons, Mr. Chairman, for refugees to move from their country of asylum to another—many reasons. They may even face new persecution in the country of asylum. We are not saying that a person should not move. What we are trying to stop is the irregular movement of people. If those people are really facing serious problems, the first thing they should do is go to the Office of the High Commissioner and make sure a solution is found, instead of leaving the country irregularly.

If they do that and they come to Canada... We work in faith with governments, whether it is in Canada or elsewhere. We are an intergovernmental body, and we have faith. We trust what governments do. If the senior immigration officer now decides on the question, if it is not only—as I said in my intervention—on the question of information-gathering, but if he decides on the merits, yes, it is of concern. I don't think this will happen because the asylum-seeker is protected under subsection 46.(3), I think it is.

[Traduction]

Dans votre déclaration liminaire, vous avez approuvé l'abolition de l'audience de premier palier, mais vous avez dit craindre que les décisions prises par l'agent principal en ce qui concerne la recevabilité des demandes ne porte sur des questions quasi judiciaires et non uniquement sur des questions administratives ou des questions de fait. Je puis vous assurer que des témoins qui ont comparu devant ce comité ont exprimé les mêmes inquiétudes, et certains ont recommandé que ce soit la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui prenne ce genre de décision et non l'agent principal. En revanche, lorsque j'ai posé la question aux représentants du ministère, ceux-ci ont déclaré que toutes ces questions de recevabilité étaient simplement des questions de fait et n'exigeaient aucune interprétation. Les avis diffèrent donc entre les fonctionnaires et les témoins sur ce point.

Je voudrais vous poser quelques questions précises au sujet de la recevabilité. La première a trait aux cas où le statut de réfugié a déjà été accordé dans un autre pays. Pensez-vous qu'il s'agisse simplement là d'une question d'évaluation de faits ou d'éléments administratifs, ou cela pourrait-il présenter un caractère quasi judiciaire? Est-il souvent clairement établi qu'un demandeur au Canada a déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre pays, ou ce genre de questions prêtent-elles souvent à la contestation et à la discussion?

**M. Chiefeke:** Ce n'est pas ce qui préoccupe le Haut Commissariat, monsieur le président. Celui-ci est représenté dans le monde entier. Nous avons des bureaux pratiquement partout. Si des personnes acceptées comme réfugiés dans un pays veulent se rendre dans un autre pays pour une raison quelconque, elles peuvent toujours faire appel à notre représentant dans ce pays.

Il y a des raisons valables, monsieur le président, pour que des réfugiés veuillent quitter leur pays d'asile pour un autre—beaucoup de raisons. Il arrive même qu'ils soient soumis à de nouvelles persécutions dans ce pays d'asile. Nous ne prétendons pas qu'une personne ne devrait pas être autorisée à partir. Ce à quoi nous essayons de mettre un terme, c'est au mouvement irrégulier de personnes. Si ces personnes sont véritablement confrontées à des problèmes graves, la première chose à faire est de se présenter au bureau du Haut Commissariat et de s'assurer qu'on trouve une solution, au lieu de quitter le pays dans des conditions irrégulières.

S'ils le font et viennent au Canada... Nous travaillons en confiance avec les gouvernements, que ce soit au Canada ou ailleurs. Nous sommes un organisme intergouvernemental, et nous avons foi dans cette méthode, et nous espérons que les gouvernements en font autant. Si, dans une telle situation, l'agent principal prend une décision, s'il ne fait pas seulement—comme je l'ai dit dans mon intervention—recueillir des renseignements, mais qu'il se prononce sur le fond, j'estime en effet que c'est préoccupant. Je ne pense pas que cela se produise car le demandeur d'asile est protégé en vertu du paragraphe 46.(3), je crois.



[Text]

[Translation]

• 0930

For us it's not a problem. It's really a question of trust, as I said. We believe, and I think I have no doubt in my mind, those senior immigration officers will be adequately trained to deal with those questions. If not, then the matter, as we said, should be referred to the Immigration and Refugee Board.

**Mr. Allmand:** I didn't put my question properly, or it wasn't understood. I'm trying to determine whether or not it's appropriate for the senior immigration officer to be making judgments of a quasi-judicial nature on eligibility—decisions which up until now have been made at the first-stage credible hearings where there was due process, where the applicant for asylum had the right to a lawyer. Questions of eligibility were decided at the first hearing before two members, a member of the board and a member of the Department of Immigration.

These decisions on eligibility will now be made without any hearing—I asked the officials this when they were before us—without any representation by a lawyer. Some of them, in my view, appeared to be of a quasi-judicial nature and some appeared to be, according to witnesses, of a quasi-judicial nature.

What I want to know from you is whether you think it's appropriate that the first decision should be made by a senior immigration officer without any due process or without any right to a lawyer, without any hearing process.

There are five issues that are submitted to the senior immigration officer for decision on eligibility. One is prior recognition; another is coming from a prescribed country; three, repeat claims; four, prior recognition of refugee status in Canada; and the fifth one relates to criminals and security. Are these appropriate things for the senior immigration officer to decide upon without due process?

**Mr. Chefeke:** To avoid monologue, Mr. Chairman, I will ask the legal officer to answer this question.

**Mr. Eduardo Arboleda (Legal/Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees):** I think the section on access criteria, particularly paragraph 9 of the statement Mr. Chefeke made, states that in view of UNHCR, if it is a simple factual concern and no judgment is necessary, then there is no problem. If it goes beyond a factual concern and a judgment is necessary, then it should be referred to the expert at the Immigration and Refugee Board.

By way of example, paragraph 46.01.(1)(a) talks about a person who has been previously recognized as a convention refugee and can return to that particular country. Actually, one way of looking at it is a betterment of the previous wording, which says a person is ineligible if he has a valid and subsisting travel document. That makes for a lot of ambiguity. Here, if you're a convention refugee and can go back, and if the senior immigration officer has a list of the countries

Pour nous, ça n'est pas un problème. C'est vraiment une question de confiance, comme je viens de le dire. Nous ne doutons pas un seul instant que ces agents d'immigration principaux auront reçu la formation qui leur permettra de traiter ce genre de questions. Dans le cas contraire, la question doit être transmise, comme nous l'avons dit, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

**M. Allmand:** Je n'ai pas bien posé ma question, ou peut-être n'a-t-elle pas été comprise. Ce que j'essaie d'établir, c'est s'il convient que l'agent principal prenne des décisions de caractère quasi judiciaire en matière de recevabilité. . . décisions qui, jusqu'à présent, ont été prises au premier palier des audiences, selon une procédure équitable, où le demandeur avait le droit d'être représenté par un avocat. Les questions de recevabilité étaient décidées au cours de cette première audience qui s'est déroulée devant deux membres, un membre de la commission et un membre du ministère de l'Immigration.

Dorénavant, ces décisions seront prises sans audience—j'ai posé cette question aux représentants du ministère lorsqu'ils ont comparu devant nous—sans représentation par un avocat. Certaines de ces décisions ont paru, aux témoins comme à moi-même, avoir un caractère quasi judiciaire.

Ce que je voudrais que vous me disiez, c'est si vous pensez qu'il convient que la première décision soit prise par un agent principal sans procédure équitable ou sans droit à un avocat, sans audience.

L'agent principal se fonde sur cinq points lorsqu'il se prononce sur la recevabilité d'un demandeur. Le premier est que celui-ci doit avoir déjà obtenu le statut de réfugié; le deuxième est le fait de venir d'un pays figurant sur la liste; le troisième concerne les demandes répétées; le quatrième, le fait d'avoir déjà obtenu le statut de réfugié au Canada; et le cinquième a trait aux criminels et à la sécurité. Considérez-vous normal que l'agent principal prenne des décisions sur ces points sans procédure équitable?

**M. Chefeke:** Pour éviter un monologue de ma part, monsieur le président, je vais demander à notre spécialiste des questions juridiques de répondre à cette question.

**M. Eduardo Arboleda (officier en droit et protection, Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies):** Je crois que l'article relatif aux critères de recevabilité, en particulier le paragraphe 9 de la déclaration faite par M. Chefeke, établit que s'il s'agit d'une simple question de fait et qu'aucune interprétation n'est nécessaire, le commissariat estime qu'il n'y a pas de problème. Si la question n'est pas limitée à de simples faits et qu'une interprétation est nécessaire, le dossier devrait être transmis au spécialiste à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

À titre d'exemple, l'alinéa 46.01.(1)(a) a trait à un intéressé qui s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la convention par un autre pays dans lequel il peut être renvoyé. En fait, c'est une amélioration par rapport au texte précédent qui dit qu'une personne n'est pas recevable si elle détient encore un titre de voyage valide. Cela crée beaucoup d'ambiguïté. Maintenant, si vous êtes réfugié au sens de la convention et que vous ne puissiez pas retourner,

[Texte]

where this person can go back, then it's simply a factual concern. If there is any doubt in the senior immigration officer's mind as to the judgment to be made, then it should go to the Immigration and Refugee Board. That's what we're basically recommending.

**Mr. Allmand:** Good. That's very clear.

With respect to the provision in the bill that dispenses with the split decision but requires two votes to recognize the refugee, one of the three grounds is when there are reasonable grounds to believe that the person has destroyed or disposed of documents pertaining to identity without valid reason.

If I understand correctly, in the protocols to the treaty there is a provision that the refugee applicant should not be prejudiced by lack of documents. In this provision we are saying that if there is some doubt with respect to documents, then an additional burden is put on the refugee applicant because he must convince two members of the board rather than just one.

I would like specifically to have your view on whether you think that's a valid and acceptable provision, considering the international treaty and the traditions under the international treaty.

• 0935

**Mr. Arboleda:** Let me start by prefacing that executive committee conclusion 30 basically provides for special provisions within a national refugee determination procedure to be made for manifestly unfounded claims. As we emphasize in virtually every paragraph in that section, we would want all of the judgments made to be consistent with the overall circumstances of each particular case.

In our discussions with the Department of Employment and Immigration, that has been assured. Indeed, that is how it is expected to be viewed. The Immigration and Refugee Board will take the merit of the overall claim into consideration before making a decision. We would ask that it be adhered to. In fact, we go as far as proposing that we could work together with the Immigration and Refugee Board in assisting in the substance of the evaluation procedure of such cases.

**Mr. Allmand:** One of the major reasons for doing away with the first-stage hearing was to provide for quicker determination of refugee status, to speed up the process, to eliminate backlogs and so on. As you point out, as a general rule, the hearings of the board will be in public. It also provides, in certain cases, for the two-person decision, which I just referred to. As I see it, and as some practitioners have suggested to me, this will mean that at almost every hearing of the board there will be a preliminary discussion that could take up to an hour.

First of all, in most cases there will be an application to have the hearing in camera, which will be argued in the first place because many of the claimants will want their case in camera rather than in public. Second, there will have to be some initial determination as to whether this is one with respect to documents or one of the three cases. They will have to decide that before they get to the merits of the case. If you are going to do that in almost every case—have

[Traduction]

et si l'agent principal dispose d'une liste de pays où l'intéressé peut retourner, il s'agit simplement d'une question de fait. Si l'agent a le moindre doute au sujet de la décision à prendre, la question devrait être soumise à la Commission. Voilà ce que nous recommandons.

**M. Allmand:** Bien. C'est très clair.

En ce qui concerne la disposition du projet de loi qui écarte les différences d'opinions mais exige deux voix pour que le réfugié soit reçu, un des trois critères est la situation où l'intéressé a détruit, sans raison valable, ses titres d'identité ou s'en est débarrassé.

Si je comprends bien, dans les protocoles du traité, il est prévu que l'absence de documents ne devrait pas porter préjudice au demandeur. Or, dans cette disposition, nous disons que s'il y a des doutes au sujet des documents, la tâche du demandeur se trouve compliquée par le fait qu'il doit maintenant convaincre deux membres de la Commission au lieu d'un seul.

Je voudrais que vous me disiez si vous pensez que c'est là une disposition valable et acceptable, étant donné l'existence du traité international et les traditions établies en vertu de celui-ci.

**M. Arboleda:** Permettez-moi de préciser tout d'abord que la conclusion 30 du comité exécutif prévoit des dispositions spéciales dans le cadre des procédures nationales de détermination du statut de réfugié lorsque les demandes sont manifestement non fondées. Comme nous le soulignons dans pratiquement chaque paragraphe de cet article, nous souhaiterions que tous les jugements prononcés concordent avec la situation d'ensemble de chaque demandeur.

Au cours de nos entretiens avec le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, c'est une chose qui nous a été assurée. Et c'est en effet ainsi que l'on envisage les choses. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié tiendra compte du bien-fondé de la demande avant de prendre une décision. Nous vous demandons de respecter cette intention. En fait, nous sommes même prêts à collaborer avec la Commission pour l'aider à évaluer le bien-fondé de ces cas.

**M. Allmand:** Une des principales raisons évoquées pour éliminer l'audience de premier palier était que cela permettrait de déterminer plus rapidement le statut de réfugié, d'accélérer le processus, d'éliminer les arriérés, etc. Comme vous le faites remarquer, d'une façon générale, les audiences de la Commission seront publiques. Le projet de loi prévoit également, dans certains cas, comme je viens de le dire, que la décision serait prise par deux personnes. À mon avis, et comme me l'ont dit certains praticiens, cela signifiera qu'à presque toutes les audiences de la Commission, il y aura un entretien préliminaire qui pourrait durer une heure.

Premièrement, dans la plupart des cas, il y aura une demande d'audience à huis clos. En effet, beaucoup de demandeurs préféreront cela à une audience publique. Deuxièmement, avant de se prononcer sur le bien-fondé du cas, il faudra décider s'il s'agit d'une question de documents ou d'un des trois autres cas. Si vous procédez ainsi presque tout le temps—si vous avez une procédure ou une discussion préliminaire avant d'aborder le fond de l'affaire, vous allez



[Text]

preliminary proceedings or discussion before you get to the very substance of the matter—you are going to lengthen the hearing process and build up delays that could lead to a backlog again. Have you anything to say about that?

**Mr. Arboleda:** I think you're making a very good case for having confidentiality in hearings, which is exactly the point we are making. As a recommendation, we are asking for re-examination of the Federal Court of Canada's jurisprudence to consolidate that with the confidentiality of hearings, which we think is essential. The point you make is a very valid one in terms of the expeditiousness of the process.

**Mr. Allmand:** There are many provisions in the bill that strengthen the enforcement provisions of the act. Last evening we had the Royal Canadian Mounted Police before the committee. The RCMP is responsible for enforcement of the act. They said that illegal immigration and refugees are becoming a very significant problem.

For example, they pointed out that during the two-or three-year investigation period they were dealing with, one organization they had been looking into had smuggled between 1,000 and 2,000 persons to Canada for a profit of \$10 million to \$20 million. They gave this as one example. Each person smuggled into Canada paid between \$15,000 to \$21,000. They made a case that this was a big criminal business, with millions and millions of dollars involved. Therefore, it is essential that we have strong enforcement procedures and such things as fingerprinting and searching and so on—many of the things that are in the bill.

What is your own view on the trade in illegal refugees or the use of the refugee process to circumvent the law on immigration in many countries, in particular in Canada? Would you agree with the RCMP that this is a very serious worldwide problem?

• 0940

**Mr. Chiefeke:** This problem of irregular movement of people is facing the entire Western world. The informal consultation, a group of 16 countries that Canada chairs at present, had a meeting at Niagara-on-the-Lake last month. It is frightening to hear some of the governments on this question of organized, illegal arrivals in each of the countries. We are talking of something like 900,000 people who moved around in 1991. They are saying it will be over one million this year. It is a serious concern.

Unfortunately there are also genuine asylum-seekers in the process. Some genuine asylum-seekers are caught in this exercise because some of them have money; they pay. It is easier to come to Canada illegally than legally.

I was the representative of the high commissioner in India before coming here, and Canada used to accept 500. The quota was 500 from India for Iranians, Afghans and what have you. We were sending 50 to 60 regular departures a month with the consent of the Canadian high commission. At the same time there were 400 or 500 a month leaving India after we had recognized them, and illegally. We used to get information from Washington, Ottawa, Paris, etc., from our

[Translation]

allonger la durée du processus d'audience et créer des retards qui pourraient entraîner encore une fois un arriéré. Qu'en pensez-vous?

**M. Arboleda:** Je crois que votre argument en faveur du huis clos est bien fondé; c'est exactement notre point de vue. Nous recommandons donc que l'on revoie la jurisprudence de la Cour fédérale du Canada afin de l'harmoniser avec la tenue d'audiences à huis clos, ce qui nous paraît essentiel. La remarque que vous faites au sujet de la rapidité du processus est très valable.

**M. Allmand:** De nombreuses dispositions du projet de loi renforcent l'application de la loi. Hier soir, les représentants de la Gendarmerie royale du Canada ont comparu devant ce comité. La GRC est responsable de l'application de la loi. Ces personnes nous ont dit que les cas d'immigration illégale et les réfugiés sont en train de devenir un problème très sérieux.

Par exemple, ils nous ont fait remarquer qu'au cours des deux ou trois ans qu'a duré leur enquête, un organisme qu'ils ont surveillé avait fait entrer en fraude de 1 000 à 2 000 personnes au Canada et avait réalisé un profit de 10 à 20 millions de dollars. Ce sont des exemples qu'ils nous ont donnés. Chaque personne entrée en fraude au Canada avait payé de 15 000\$ à 21 000\$. Les représentants de la GRC ont montré qu'il s'agissait là d'une grosse entreprise criminelle qui rapportait des millions de dollars. Il est donc indispensable que nous ayons des procédures d'application rigoureuses et que nous ayons recours aux fouilles et aux prises d'empreintes digitales, etc.—autant de choses qui sont prévues dans le projet de loi.

Que pensez-vous de ce commerce de réfugiés illégaux ou de l'utilisation du processus pour contourner la Loi sur l'immigration dans de nombreux pays, en particulier au Canada? Êtes-vous d'accord avec la GRC pour dire qu'il s'agit d'un problème très grave à l'échelon mondial?

**M. Chiefeke:** Le monde occidental tout entier est confronté à ce problème de mouvement irrégulier de personnes. Dans le cadre de consultations non officielles, un groupe de 16 pays actuellement présidé par le Canada s'est réuni à Niagara-on-the-Lake, le mois dernier. Certains gouvernements ont des choses effrayantes à raconter au sujet de ces arrivées illégales organisées chez eux. En 1991, cela représentait un chiffre de l'ordre de 900 000 personnes. On nous dit qu'il y en aura plus d'un million cette année. Le problème est grave.

Malheureusement, il y a aussi des personnes dont les demandes d'asile sont justifiées. Certaines d'entre elles se laissent séduire parce qu'elles ont de l'argent; elles paient. Il est plus facile d'entrer au Canada illégalement que légalement.

J'ai représenté le Haut Commissariat en Inde avant de venir ici, et le Canada acceptait alors 500 personnes. Le quota pour les Iraniens, les Afghans, etc., venus de l'Inde était de 500 personnes. Il y avait de 50 à 60 départs réguliers par mois, approuvés par le Haut Commissariat canadien. Mais en même temps, il y en avait de 400 à 500 par mois qui quittaient illégalement l'Inde après que nous les eussions jugées recevables. À l'époque, nos bureaux de Washington,

[Texte]

different offices, saying that a person had arrived illegally, and he had paid so much.

This is a serious problem, sir. It is a concern to all governments. I do not know whether by making strict rules and regulations you will stop irregular movements. It is a big business. You are talking of \$20 billion. This is something to which governments have to try to find the right solution together. A single country, one country alone, cannot do it. If the RCMP told you these figures, I have no problem. I will not question them, because they must be true.

**Mr. Heap (Trinity—Spadina):** Mr. Chiefeke offered a copy of the handbook to each of the members, and I would be very glad to receive one, please. I had one a while ago, but somehow I have mislaid it.

**Mr. Fee (Red Deer):** Mr. Chairman, could you recommend it? We would all like one, I think.

**Mr. Heap:** I didn't want to speak for the others, but I think the others agree.

**The Chairman:** For the record, if you would be kind enough to give those handbooks to our clerk, she will ensure that they are distributed to each member.

**Mr. Heap:** My first question concerns paragraphs 12 and 15 on page 3 of your statement, in the section on the first country of asylum. I would like to become more clear on what your intention is. You indicate, for example, in paragraph 12:

If the refugee claimant has a justifiable claim to persecution or fear for safety in the first country, he or she should not be returned. . . Also, if the claimant has strong links to the State where he or she is currently present. . .

I take it that would mean the country other than the first country?

**Mr. Chiefeke:** Yes.

**Mr. Heap:** The one where they have arrived and so on. ". . . the State should admit the person to its status determination procedure".

I am not clear what you intend as to who, when, where should make that decision whether this person has a justifiable claim to persecution or fear for safety in the first country. In our existing law, that is of course done by the first of the two hearings, which is to be eliminated by the new bill. Are you saying that this judgment whether he should be referred by the senior immigration officer to the IRB should be made by the senior immigration officer at the port of entry, in what we understand will be a very short engagement between the SIO and the arriving refugee claimant? If he says, "I come from country x where I had status, but—for whatever is happening—I am afraid to go back", is that a decision the SIO by himself or herself should make?

• 0945

I will go on to paragraph 15 next.

**Mr. Chiefeke:** Mr. Chairman, I did mention clearly the position of the high commissioner's office insofar as the issue of asylum-seekers is concerned who come from countries where they have recognized a new place. We disagree totally

[Traduction]

d'Ottawa, de Paris, etc., nous apprenaient qu'une personne était entrée illégalement moyennant telle ou telle somme.

Le problème est grave, monsieur, et préoccupe tous les gouvernements. Je ne sais pas si des règlements très stricts vous permettront d'arrêter les mouvements irréguliers de réfugiés. C'est une entreprise qui rapporte beaucoup d'argent. Vous parlez de 20 milliards de dollars. C'est un problème que les gouvernements devront essayer de résoudre de concert. Un seul pays n'y parviendra pas. Je ne contesterai pas les chiffres que la GRC vous a donnés car ils doivent être exacts.

**M. Heap (Trinity—Spadina):** M. Chiefeke a proposé de remettre un exemplaire du guide à chacun des membres, et je serais très heureux d'en obtenir un. J'en avais un, mais je l'ai égaré.

**M. Fee (Red Deer):** Monsieur le président, pourriez-vous le recommander? Nous voudrions tous en avoir un, j'en suis certain.

**M. Heap:** Je ne voulais pas parler pour les autres, mais je crois qu'ils sont d'accord.

**Le président:** Pour le compte rendu, je vous serais obligé de bien vouloir remettre ces guides à notre greffière; elle veillera à ce qu'ils soient distribués à tous les membres.

**M. Heap:** Ma première question a trait aux paragraphes 12 et 15, à la page 3 de votre mémoire, dans la section concernant le premier pays d'asile. Je voudrais mieux comprendre votre intention. Vous écrivez, par exemple, au paragraphe 12 :

si le demandeur peut justifier qu'il sera persécuté ou que sa sécurité sera menacée dans ce premier pays, il ne devrait pas y être renvoyé. . . Également, si le demandeur a des liens bien établis avec l'État où il se trouve actuellement. . .

Vous voulez dire par là le pays autre que le premier?

**M. Chiefeke:** Oui.

**M. Heap:** Celui où il est arrivé, etc. « . . . l'État devrait accepter de soumettre l'intéressé à sa procédure de détermination du statut de réfugié ».

Je ne comprends pas exactement qui devrait décider si cette personne a des raisons valables de dire qu'elle sera persécutée ou que sa sécurité sera menacée dans ce premier pays, ni quand et où cette décision serait prise. Selon la loi actuelle, cela se fait naturellement au cours de la première des deux audiences, celle qui sera éliminée par le nouveau projet de loi. Voulez-vous dire que c'est l'agent d'immigration principal, au port d'entrée, qui devrait décider de transmettre le cas à la Commission, au cours de ce qui sera un très bref entretien entre lui et le demandeur de statut de réfugié qui vient d'arriver? Si celui-ci lui dit: «J'arrive du pays X où j'avais le statut de réfugié mais—pour telle ou telle raison—j'ai peur d'y retourner», appartient-il à l'agent de prendre une telle décision?

Passons au paragraphe 15.

**M. Chiefeke:** Monsieur le président, j'ai clairement expliqué ce qu'était la position du Bureau du Haut Commissariat au sujet des demandeurs d'asile qui viennent de pays où ils ont été reçus comme réfugiés. Nous ne



[Text]

with that approach. We do not want people to move illegally, without informing the high commissioner's office in the country where they are if they have problems. I want this to be really clear.

Once they do that—because many do it—we hope that the senior immigration officer—we said this clearly, and my legal officer explained also—will refer to the Immigration and Refugee Board the question of deciding whether this person should be returned or his case be heard. That we did say clearly, but at the same time I can tell you that before you return the person, the country to which you want to return him should also agree. Otherwise he becomes an orbit case, which we try to avoid. There should be a bilateral or multilateral agreement on this question of sending people back to the country where they have been accepted. We are working on that.

**Mr. Heap:** If such a person had gone to the UNHCR representative in the country of first asylum, would it occur in some places that with the representative's knowledge or approval he would then proceed to Canada?

**Mr. Chefeke:** To Canada or any other country that accepts him, yes.

**Mr. Heap:** To Canada, for example—how would that be arranged? Would the UNHCR representative seek to have Canada grant that person refugee status in Canada before he arrives at the border and so inform the SIO? Is that the procedure you have in mind?

**Mr. Chefeke:** His status as a refugee would not be questioned. He is already recognized as a refugee, say, in Belgium. Because he has political problems, because he has serious problems in Belgium, he wants to move and he has relatives in Canada, which can happen. Our office facilitates the resettlement of the person. We have done that in the past. We do not encourage that, because we do not want people to move from one developed country to the other. Then we become a travel agency. I do not want to do that, but if it is a serious protection problem, we assist them. It has been done in the past.

**Mr. Heap:** In paragraph 15 you refer to proposed paragraph 114.(1)(s), which you say

should include as a requirement that States in question must comply with their duties under international human rights law in general and with 1951 Convention obligations in particular. This recommendation would give... a wider scope...

Are you recommending or suggesting that proposed paragraph 114.(1)(s) be amended to be more specific on those points?

**Mr. Arboleda:** This is pretty much taking into consideration the fact of proposed subsection 114.(8), which says it should take these factors into consideration. What we are saying is take them into consideration anyway. It should do it. It should be a discretionary issue.

**Mr. Heap:** It should be discretionary?

[Translation]

sommes pas du tout d'accord avec cette méthode. Nous ne voulons pas que les gens se déplacent illégalement sans en informer le Bureau du Haut Commissariat dans le pays où ils se trouvent, s'ils ont des problèmes. Je tiens à ce que cela soit bien clair.

S'ils le font—et beaucoup le font effectivement—nous espérons que l'agent d'immigration principal—nous l'avons dit clairement, et M. Arboleda aussi—laissera le soin à la Commission d'immigration et du statut de réfugié de décider si cette personne devrait être renvoyée ou si son cas devrait être examiné. C'est quelque chose que nous avons dit très clairement, et je puis également vous dire qu'avant de renvoyer l'intéressé dans un autre pays, il faut également que le pays destinataire soit d'accord pour accueillir celui-ci. Autrement, vous vous retrouvez avec un réfugié sur orbite, ce que nous essayons précisément d'éviter. Il faudrait que la question du renvoi de certaines personnes dans le pays où elles ont été acceptées fasse l'objet d'un accord bilatéral ou multilatéral. Nous y travaillons.

**M. Heap:** Si une telle personne allait voir le représentant du HCRNU dans le pays de premier asile, serait-il parfois possible qu'avec la connaissance ou l'autorisation de ce représentant, elle se rende ensuite au Canada?

**M. Chefeke:** Au Canada ou dans tout autre pays prêt à l'accepter, oui.

**M. Heap:** Au Canada, par exemple—comment procéderait-on? Le représentant du HCRNU demanderait-il au Canada d'accorder le statut de réfugié à cette personne avant son arrivée à la frontière et d'en informer l'agent d'immigration? Est-ce là la procédure que vous envisagez?

**M. Chefeke:** Le statut de réfugié d'une telle personne ne serait pas contesté puisqu'elle serait déjà reconnue en tant que tel, disons par exemple, en Belgique. Comme elle a un problème politique, des problèmes graves en Belgique, elle veut aller au Canada où elle a des parents; cela peut se produire. Notre bureau aide une telle personne à se réinstaller. Nous l'avons déjà fait. Nous n'encourageons pas cela car nous ne voulons pas que les gens aillent d'un pays développé à un autre. Nous deviendrions alors une agence de voyage. Je préfère l'éviter, mais s'il y a un problème de protection grave, nous aidons les intéressés. Cela s'est déjà fait.

**M. Heap:** Au paragraphe 15, vous mentionnez l'alinéa 114.(1)(s) proposé qui, selon vous,

devrait prévoir l'obligation pour les États concernés de s'acquitter de leurs obligations en vertu du droit international concernant les droits de la personne en général et de la convention de 1951 en particulier. Cette recommandation donnerait... plus de latitude...

Recommandez-vous ou suggérez-vous que l'alinéa 114.(1)(s) recommandé soit modifié afin de préciser ces points?

**M. Arboleda:** Cela revient à peu près à reprendre le paragraphe 114.(8) proposé qui dispose que l'on devrait tenir compte de ces facteurs. Ce que nous recommandons, c'est qu'on en tienne compte, de toute façon. Ce devrait être une question discrétionnaire.

**M. Heap:** Discrétionnaire?

[Texte]

**Mr. Arboleda:** Why not put them under proposed paragraph 114.(1)(s)?

**Mr. Heap:** In other words, sort of move those into proposed paragraph 114.(1)(s).

Is there any difference in your mind between the phrase "taking into account" and "having regard to", as in the previous law? I am not a lawyer. I don't know what the change means.

**Mr. Arboleda:** I am not a lawyer, so I do not really. . . Basically what we are saying is put that in proposed paragraph 114.(1)(s).

**Mr. Heap:** On the matter of post-claim review, on page 5 you suggest in paragraph 27 that:

it would be advantageous and consistent with Canada's humanitarian tradition equally to afford a clear opportunity for the review of decisions on their merits in the post-claim review process.

My understanding from inquiring about particular cases from various sources, including the deputy minister and so on, is that the law under which we operate now does not permit that. It not only does not provide that; it does not permit that.

Once a panel of the board has made a decision, perhaps that this person is not a refugee, then neither the board nor any other body, as I understand it, has the right to review the decision. The only later decision that can be made would be a decision not on refugee grounds but on humanitarian and compassionate grounds by the minister. He has, of course, very broad authority, which he uses with very careful discretion.

In paragraph 29 on page 5, you say that "UNHCR does not advocate further legalization of an already legalized procedure or seek to propose changes that will hinder the expeditiousness of the system." You recommend that "further attention be given to ways and means of institutionalizing central review." If that review took place after a decision, it seems to me it could have no legal effect. The decision is made, and I do not think there is anything in the new bill that provides any room for second thoughts on the merits.

There is the appeal for judicial review to the courts within its limits, but not on merits, and there is the appeal to the minister for humanitarian consideration, which perhaps has been used sometimes. In a way, that had the effect of catching a mistake, although that is not the statutorily intended application of that power of the minister.

Can you comment on how your proposal in paragraph 29, page 5, could be applied in the proposed law, or are you proposing that we should consider some kind of amendment?

**Mr. Arboleda:** If you will look at the next sentence, we talk about a potentially ad hoc review mechanism, where perhaps the UNHCR can have an impact in guiding humanitarian and compassionate criteria insofar as they are perhaps linked to the merits of a particular case.

[Traduction]

**M. Arboleda:** Pourquoi ne pas inclure cela à l'alinéa 114.(1)s proposé?

**M. Heap:** Autrement dit, transposer ces dispositions à l'alinéa 114.(1)s.

Y a-t-il, à votre avis une différence entre la nouvelle formule—«taking into account», en anglais—et «en tenant compte de», formule utilisée dans la loi précédente? Je ne suis pas avocat. J'ignore ce que signifie ce changement.

**M. Arboleda:** Moi non plus, donc je ne peux pas vraiment. . . Ce que nous recommandons essentiellement, c'est d'inscrire cela à l'alinéa 114.(1)s proposé.

**M. Heap:** À propos de la procédure de révision postérieure des revendications refusées, vous écrivez au paragraphe 27, page 5 que:

Il serait préférable et conforme aux traditions humanitaires du Canada d'offrir clairement la possibilité de l'examen du bien-fondé des décisions au cours de ce processus.

D'après les renseignements que j'ai obtenus au sujet de certains cas de diverses sources, y compris du sous-ministre, la loi actuelle ne le permet pas. Non seulement elle ne le prévoit pas, elle ne le permet pas.

Une fois que les représentants de la Commission ont, par exemple, décidé que l'intéressé n'est pas un réfugié, ni la Commission ni aucun autre organisme, si je comprends bien, n'a le droit de renverser cette décision. La seule possibilité serait que le ministre décide d'admettre l'intéressé pour des raisons humanitaires ou d'intérêt public. Il dispose, naturellement, de très larges pouvoirs, qu'il utilise d'ailleurs avec une modération extrême.

Au paragraphe 29, page 5, vous écrivez que le HCRNU ne recommande pas qu'on légalise davantage la procédure ou que l'on propose des changements qui ralentiront le fonctionnement du système. Vous recommandez d'étudier plus attentivement des moyens d'institutionnaliser l'examen central. Si cet examen avait lieu après la prise d'une décision, il ne pourrait avoir, à mon sens, aucune conséquence légale. La décision est prise, et je ne pense pas que le nouveau projet de loi permette de remettre en question le bien-fondé du cas.

Il y a la possibilité de faire appel et de demander un examen judiciaire, mais pas un examen du fond, et il y a aussi la possibilité d'interjeter appel auprès des ministres pour des raisons humanitaires, solution qui a parfois été utilisée. D'une certaine façon, cela a permis de corriger une erreur, bien que cette utilisation des pouvoirs du ministre ne corresponde pas à l'intention de la loi.

Pourriez-vous nous dire comment votre proposition au paragraphe 29 de la page 5 pourrait être prise en considération dans la loi proposée, ou nous suggérez-vous d'envisager un amendement?

**M. Arboleda:** Vous verrez qu'à la phrase suivante, nous mentionnons un mécanisme possible d'examen ponctuel, dans le cadre duquel le HCRNU pourrait aider à déterminer les considérations humanitaires dans la mesure où elles contribuent au bien-fondé du cas.



## [Text]

No, we are not proposing that there should be an amendment to further the steps in the procedure or to complicate the procedure any more. We want to have a more functional ad hoc review mechanism at the post-claim review to catch potential errors, etc.

**Mr. Heap:** So you are speaking of post-claim review in the department after a negative decision on refugee status, but prior to departure, under a general heading of humanitarian and compassionate grounds.

• 0955

**Mr. Arboleda:** Our preoccupation is the protection of refugees. If it gets to that point and we believe there is merit to a particular claim, we want to be able to discuss it openly with the Department of Immigration to make a case for humanitarian and compassionate grounds, with the ultimate objective of providing protection to a case that merits international protection.

**Mr. Heap:** Does that opportunity exist under the present law?

**Mr. Arboleda:** Yes, we work unofficially. . .

**Mr. Heap:** What you're saying is that the present structure is satisfactory in that regard. The review of the merit referred to in paragraphs 27 and 28 is now sufficiently available for the protection of the refugee under the law as it exists and, therefore, under the law as it would be revised.

**Mr. Arboleda:** Yes. And if I may, you can exploit—if I can use that word—the new subsection 6.(5) as well and the modified subsection 114.(2), which deal with humanitarian and compassionate criteria evaluations.

**M. Jourdenais (La Prairie):** Monsieur le président, je tiens à féliciter les témoins d'être ici aujourd'hui. J'ai écouté attentivement la déclaration que vous avez faite au début de votre témoignage. Je voudrais ajouter que j'ai eu beaucoup à vous côtoyer durant l'étude du projet de loi C-55; je me souviens que vous n'étiez pas tout à fait d'accord lorsqu'on parlait de tiers-pays sûrs. Je me souviens qu'on avait dit qu'il faudrait absolument que l'entente entre les pays soit un partage de fardeau entre les pays sûrs.

Le représentant du HCR en 1987, lorsqu'on examinait le projet de loi C-55, a fait la déclaration suivante :

Nous ne nous opposons pas à ce que le Canada dresse la liste des pays avec lesquels il a conclu des ententes ou avec lesquels il s'est entendu pour le retour des réfugiés. Il pourrait même s'agir d'une longue liste, à condition que le Canada prenne des dispositions avec un grand nombre de pays.

Le projet de loi C-86 ne fait pas du tout état de l'existence d'accords avec d'autres pays, mais surtout laisse entendre qu'il n'y aucune condition préalable au renvoi des revendicateurs du statut de réfugié dans tel pays. La loi actuelle non plus parce qu'on en a discuté à propos du projet de loi C-55 en 1987.

Êtes-vous toujours d'avis, au HCR, qu'il doit exister un accord avec d'autres pays avant qu'un revendicateur puisse être renvoyé afin de faire une revendication du statut de réfugié? Si oui, je voudrais savoir quelles sont les conditions

## [Translation]

Non, nous ne proposons pas d'amendement qui viendrait encore plus compliquer la procédure. Ce que nous voulons, c'est un mécanisme d'examen ponctuel plus fonctionnel à l'étape du processus de révision postérieure des revendications refusées, etc.

**M. Heap:** Donc, vous envisageriez une telle procédure au ministère après que le statut de réfugié aurait été refusé, mais avant la mesure d'interdiction de séjour, tout cela au nom de considérations humanitaires.

**M. Arboleda:** Notre souci est de protéger les réfugiés. Si on en arrive là et que nous pensions qu'une demande est justifiée, nous voulons pouvoir en discuter ouvertement avec le ministère de l'Immigration et invoquer des raisons d'ordre humanitaire dans le but d'offrir la protection nécessaire dans un cas où celle-ci se justifie à l'échelle internationale.

**M. Heap:** Cette possibilité existe-t-elle dans le cadre de la loi telle qu'elle se présente à l'heure actuelle?

**M. Arboleda:** Oui, nous faisons des démarches officieuses. . .

**M. Heap:** Vous dites donc que le cadre actuel est satisfaisant à cet égard. Vous considérez que la loi, telle qu'elle se présente sous sa forme actuelle, et par conséquent, sous sa forme révisée, offrirait suffisamment la possibilité de réviser le bien-fondé d'un cas, à laquelle vous faites allusion aux paragraphes 27 et 28, pour assurer la protection du réfugié.

**M. Arboleda:** Oui. Par ailleurs, on peut exploiter, si je puis dire, le nouveau paragraphe 6.(5) ainsi que la version modifiée du paragraphe 114.(2) qui portent sur l'évaluation des critères d'ordre humanitaire.

**Mr. Jourdenais (La Prairie):** Mr. Chairman, first of all I want to congratulate the witnesses for being here today. I listened carefully to the statement you made at the beginning of your testimony. I'd like to add that I had to be with you very often during the study of Bill C-55; I remember that you didn't quite agree when we were talking about safe third countries. I also remember that we said that it would be absolutely necessary that the agreement between the countries amounts to sharing the burden between safe countries.

When we were examining Bill C-55 in 1987, the HCR's representative made the following statement:

We are not opposed to Canada establishing the list of countries with which it has made agreements or with which he made arrangements for the return of refugees. It could even be a long list, provided that Canada makes arrangements with a large number of countries.

Bill C-86 doesn't mention at all the existence of agreements with other countries but more importantly, it suggests that there be no preliminary condition to the removal of refugee status claimants in a given country. Nor does the present legislation because we discussed the matter when we were examining Bill C-55 in 1987.

Do you still think, at HCR, that there must be an agreement with other countries before a claimant can be removed to make a refugee status claim? If so, I would like to know what are the minimum conditions which should be

[Texte]

minimales qui devraient être énoncées dans ces accords? Et est-ce que cela devrait être un pays où il existe un système de détermination de réfugiés, ou simplement un pays qui va dire: on va les accepter? Êtes-vous toujours d'accord? Participez-vous aux discussions avec les pays? Parce que, actuellement, si on met la loi en vigueur, il n'y a pas de liste. Et on va faire comme on vient de le faire en fin de semaine à Montréal. On promène un requérant de statut de réfugié. On dit qu'il est refusé. On l'a renvoyé dans le pays dont il prétend venir. De fait, il se promène en avion, et cela a coûté, selon certains journalistes, 12 000\$; d'autres ont dit 15 000\$, mais les gens à Immigration Canada ont dit 20 000\$.

Avec la nouvelle loi, et surtout avec notre fameux officier d'immigration à l'entrée, on va envoyer des gens se promener en avion et les contribuables vont payer. Il va bientôt y en avoir trop et on ne pourra plus utiliser l'avion pour nos propres affaires. J'aimerais connaître votre opinion là-dessus.

**M. Chefeké:** Monsieur le président, je l'ai indiqué tout à l'heure: je ne sais pas ce que mes prédécesseurs ont dit en 1987. J'avoue que je n'ai pas lu leurs interventions. J'aurais dû le faire. Mais je sais que le problème des réfugiés évolue. Le nombre augmente, comme je l'ai dit. Et nous également, nous évoluons.

• 1000

Le comité exécutif se réunit tous les ans, et on tire des conclusions à chaque fois.

En ce qui concerne le retour des requérants dans les pays sûrs, je peux vous dire que nous ne pensons pas que d'établir une liste des pays sûrs résoudra le problème. Je ne le pense pas. Mais par contre, nous savons que, comme vous venez de l'indiquer, s'il n'y a pas d'accord entre deux pays, ou trois pays, et que vous voulez retourner quelqu'un, il deviendra très difficile de le faire accepter quelque part.

Nous voulons qu'il y ait des accords entre pays pour le retour des personnes qui sont déjà reconnues. Je l'ai expliqué également au début. Le HCR conseille les gouvernements dans les pays où nous nous trouvons pour discuter, entrer en rapport avec les autres et signer des accords bilatéraux, si possible, sinon des accords multilatéraux pour résoudre ce problème de renvoi des requérants d'Asie.

Nous participons également, quand nous sommes invités, à des accords pareils. Nous n'avons pas de problème. Si nous avons changé notre position de 1987, c'est parce que nous avons évolué. Je vous remercie.

**M. Jourdenais:** Excusez-moi! Quelles sont les conditions minimales qui devraient être énoncées dans les accords? Vous ne m'avez pas répondu à cette question.

**M. Chefeké:** Je crois que j'ai répondu tout à l'heure. Je l'ai fait en anglais. Il faut d'abord que les pays en question aient un système de procédure acceptable, et accepté par le HCR. Les critères sont établis. Je viens de distribuer le *handbook* où vous le verrez. Il y a la conclusion 30 du comité exécutif qui établit les conditions dans lesquelles ce retour doit se faire. Ce sont là des renseignements que nous pouvons vous donner pour éclairer votre lanterne uniquement.

**M. Jourdenais:** J'aurais deux autres questions, mais je vais m'en poser qu'une parce que mon temps doit s'écouler assez rapidement.

[Traduction]

included in these agreements? Should it be a country where there is a system of determination of refugee status or simply a country which is going to say: we will accept them? Do you still agree with that? Do you participate in discussions with the countries? Because if we implement the present law, there is no list. And we are going to do the same thing that has just been done last weekend in Montreal. They trail around a refugee status claimant. They say he is refused. He was sent back to his alleged country of origin. Consequently, he travels by air and it costs \$12,000, according to some news people; others said \$15,000 but people at Immigration Canada said \$20,000.

With the new legislation and especially with that immigration officer at the point of entry, we are going to send people for air trips and taxpayers are going to pay. There will soon be too many and we won't be able to travel by plane for our own business anymore. I'd like to know your opinion on this.

**Mr. Chefeké:** Mr. Chairman, as I indicated earlier, I don't know what my predecessors said in 1987. I must admit that I haven't read their statements. I should have done so. But I know that the refugee problem evolves. Their number is increasing, as I already said. And we also change.

The executive committee meets every year and each time we draw conclusions.

As far as the return of claimants in safe countries is concerned, I can tell you that we don't think that the problem is going to be solved by establishing a list of such countries. I don't think so. But however, we know, as you have just indicated, that in the absence of an agreement between two or three countries, if you want to send someone back, it will become very difficult to find a place where this person will be accepted.

We want agreements between countries for the return of people who are already recognized. I also explained that at the beginning. HCR advises governments in countries where it is represented in order to discuss, to get in touch with others and sign bilateral agreements, if possible, if not multilateral agreements to solve this problem of the removal of claimants from Asia.

When we are invited to do so, we also participate in such agreements. We don't have any problem. If we have changed our position since 1987, it is because we evolved. I thank you.

**Mr. Jourdenais:** Excuse me. What are the minimum conditions which should be mentioned in the agreements? You didn't answer this question.

**Mr. Chefeké:** I think I answered earlier. I did so in English. It is first necessary that the countries in question have an acceptable system of procedure, which is accepted by HCR. The criteria are already there. I have just distributed the handbook where you are going to see it. There is conclusion 30 of the executive committee which establishes the conditions for that return. This is the information we can give you only to make things clearer for you.

**Mr. Jourdenais:** I would have two other questions but I shall ask only one because my time must pass by fairly quickly.



[Text]

Plus tôt, dans votre déclaration, vous avez dit que vous préféreriez des entrevues orales lors d'une entrevue à huis clos avec un requérant. Vous avez aussi dit que le ministère de l'Immigration vous avait consulté, justement, pour préparer la section sur les réfugiés dans la nouvelle loi. Pourriez-vous me dire pourquoi ils n'ont pas accepté cela? La loi dit que l'entrevue peut être publique.

**M. Chefeke:** Je ne peux pas dire qu'ils n'ont pas accepté. Je crois que c'est le rôle de ce Comité de faire les changements nécessaires une fois que vous avez écouté les uns et les autres; je peux vous dire qu'on a travaillé, mes collègues et moi-même, avec le ministère de l'Immigration en ce qui concerne tous les aspects de ce projet de loi. Peut-être ne sont-ils pas convaincus, mais j'espère que vous autres, ferez votre devoir.

**M. Jourdenais:** Ne considérez-vous pas que la responsabilité de l'agent principal d'immigration pour la décision qu'il aura à prendre n'est pas l'équivalent de ce qu'il y avait dans le premier niveau que nous avons présentement et que nous voulons enlever?

You can do it in English, no problem.

**M. Chefeke:** Je n'aime pas répondre par oui ou par non seulement, parce que c'est très dangereux.

**M. Jourdenais:** Mais moi, je veux oui ou non.

**Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Let us get back to the subject of asylum shopping. You mentioned, for example, that you would like to see some of the Canadian procedures institutionalized in order to prevent subjectivity in the decision-making process. You have also pointed out that you do not approve of simple and bald-faced asylum shopping.

• 1005

How would you respond to institutionalizing in this context the UNHCR offices in each of the countries, incorporating them in that process? If somebody had been granted asylum, let's say, in Germany or in Denmark, and he came to Canada, there would be a requirement for a UNHCR stamp or letter of authorization to be presented to the SIO as a general procedure, providing the bona fides to this refugee in order to come to Canada.

Do you follow what I am saying?

**Mr. Chefeke:** Not quite.

**Mr. Friesen:** I am saying that there are people who have been granted refugee status, let's say, in Belgium or Denmark. They want to come to Canada. They come here. They have already been granted asylum. We then have to make a decision as to whether or not they should be admitted into Canada as a refugee.

Both of us, I think, agree that the simple and bald-faced asylum shopping should not be part of the practice unless, as you point out, there is a danger to the person in that country. Would it not help to remove the possible subjectivity of the

[Translation]

Earlier in your presentation, you said that you would prefer oral interviews in the course of an in-camera interview with a claimant. You have also said that the Department of Immigration had consulted you precisely in order to prepare the section on refugees in the new legislation. Could you tell me why they didn't accept that? The legislation says that the interview must be public.

**Mr. Chefeke:** I can't say that they didn't accept. I think that it is the role of this committee to bring in the necessary changes once you have listened to evidence from different sides; I can tell you that we worked, my colleagues and myself, with the Department of Immigration on all aspects of this Bill. They may not have been convinced, but I hope that you will do your job.

**Mr. Jourdenais:** Don't you feel that the senior immigration officer's responsibility for the decision he will have to make is not the equivalent of the first level that we have presently and want to remove?

Vous pouvez répondre en anglais, il n'y a pas de problème.

**Mr. Chefeke:** I don't like to answer by yes or no only, because it is very dangerous.

**Mr. Jourdenais:** But I want a yes or no.

**M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Revenons à la question de la recherche d'un asile. Vous avez dit par exemple que vous aimeriez que certaines des procédures canadiennes soient institutionnalisées de façon à éviter que l'on puisse faire preuve de subjectivité dans le processus décisionnel. Vous avez également signalé que vous n'approuviez pas la recherche pure et simple d'un asile.

Comment réagiriez-vous si l'on vous proposait d'institutionnaliser les délégations du HCRNU dans chaque pays et de les incorporer au système? À supposer que l'on ait accordé le droit d'asile à quelqu'un, en Allemagne ou au Danemark, par exemple, et que cette personne vienne au Canada, il faudrait un timbre ou une lettre d'autorisation du HCRNU à présenter à l'agent d'immigration principal, attestant qu'il s'agit d'un réfugié de bonne foi.

Est-ce que vous me suivez?

**M. Chefeke:** Pas tout à fait.

**M. Friesen:** Je dis qu'il y a des personnes auxquelles on a accordé le statut de réfugié en Belgique ou au Danemark, par exemple. Supposons que ces personnes veuillent venir au Canada et qu'elles viennent ici. On leur a déjà accordé le droit d'asile. Nous devons ensuite décider s'il convient de laisser entrer ces personnes-là au Canada à titre de réfugié.

Je crois que nous sommes tous deux d'accord, si je ne me trompe, qu'il ne faut pas tolérer que l'on essaie purement et simplement d'obtenir le droit d'asile dans un autre pays, à moins qu'il n'y ait un danger pour la personne concernée

[Texte]

SIO in the decision-making process if he had a bona fide from a UNHCR office in Belgium saying that, yes, they approve that this guy be allowed to move on, and that would be part of the institutional process?

**Mr. Chiefeke:** Now I get the point.

We do not encourage such a movement because, as I said earlier, we have a resettlement program. The resettlement of people is for many reasons: because they have relatives in Canada, because they have political problems or security problems in the country where they are and the UNHCR people on the spot help them move to Canada.

What you are saying is that the SIO does not need this because a person who comes under this program has all the paperwork done with the Canadian high commission. He comes out as a regular immigrant and is given landed immigrant status as soon as he comes to Canada. There is no problem. It is the people who come as irregular, illegal arrivals, sometimes without papers but most of the time with papers, but they have been recognized elsewhere. These are the people the SIO will probably return now because they have status elsewhere. This is a concern of everybody.

For that we say it would not help if UNHCR gave a paper to the person to move, because we would be encouraging irregular movement. We do not want to do that. The mechanism that exists for resettlement is different from the one you have mentioned.

I hope I have answered your question.

**Mr. Friesen:** If the reason is fear of persecution, even in the country of asylum there is movement not only of the refugees but also of the hit men. Nowadays is there any more security in the next country? Why should that be a reason for moving into another country?

**Mr. Chiefeke:** Are you asking on the resettlement program, or are you asking on the question of illegal arrivals?

**Mr. Friesen:** You were suggesting there might be a good reason for somebody who has been granted asylum in one country to move to another country because of fear of persecution in his first country of asylum.

**Mr. Chiefeke:** Yes, we have done that.

**Mr. Friesen:** I am saying if that persecution exists there, those persecutors can move just as easily as the refugee can.

**Mr. Chiefeke:** Usually those cases, Mr. Chairman, are cases of people who have fallen out from their movements, from the group they belong to, from associations they belong to. Because they are now dissenters, because they have

[Traduction]

dans le pays où elle se trouve, comme vous l'avez si bien signalé. Est-ce qu'on n'aurait pas plus de chance d'écarter les risques de subjectivité de l'agent d'immigration principal qui doit prendre la décision si celui-ci avait un document provenant d'un bureau belge du HCRNU attestant de la bonne foi du réfugié et approuvant son désir d'aller ailleurs, et si cela faisait partie du processus officiel?

**M. Chiefeke:** Maintenant je comprends.

Nous n'encourageons pas cela pour la bonne raison que, comme je l'ai déjà dit, nous avons un programme de réinstallation. La réinstallation peut être nécessaire pour bien des raisons: parce que les personnes concernées ont de la famille au Canada, parce qu'elles ont des problèmes politiques ou des problèmes de sécurité dans le pays où elles se trouvent et parce que les représentants du HCRNU les aident à déménager au Canada.

L'agent d'immigration principal n'a pas besoin d'un tel document parce que toute la paperasserie a déjà été faite à la délégation canadienne du Haut Commissariat lorsqu'une personne vient ici dans le cadre de ce programme. Cette personne est considérée comme un immigrant normal et on lui accorde le statut d'immigrant reçu dès son arrivée au Canada. Il n'y a pas de problème. Ce sont les gens qui entrent illégalement, parfois sans documents mais la plupart du temps avec, et dont le statut a été reconnu dans un autre pays, qui causent des problèmes. Ce sont ces personnes-là que l'agent d'immigration principal renverra probablement parce qu'elles ont le statut de réfugié ailleurs. C'est un problème qui préoccupe tout le monde.

D'après nous, il ne servirait pas à grand-chose que le HCR remette un document à ceux qui veulent changer de pays, parce que nous encouragerions ainsi les déplacements irréguliers. Nous ne voulons pas cela. Le mécanisme actuel de réinstallation est différent du système dont vous avez parlé.

J'espère avoir répondu à votre question.

**M. Friesen:** Si la raison est la crainte de la persécution, les persécuteurs suivent leurs victimes dans les pays où elles ont obtenu le droit d'asile. Est-on plus en sécurité dans le pays suivant de nos jours? Quelle est la raison pour vouloir changer de pays?

**M. Chiefeke:** Parlez-vous du programme de réinstallation ou des personnes qui arrivent illégalement?

**M. Friesen:** Vous laissez entendre qu'une personne qui a reçu le droit d'asile dans un pays pourrait avoir de bonnes raisons de vouloir changer parce qu'elle craint d'être persécutée dans son premier pays d'asile.

**M. Chiefeke:** Effectivement.

**M. Friesen:** Ce que je veux dire, c'est que dans ce cas, les persécuteurs peuvent changer de pays tout aussi facilement que le réfugié.

**M. Chiefeke:** Dans ces cas-là habituellement, monsieur le président, il s'agit de personnes qui ont quitté le mouvement, le groupe ou l'association dont elles faisaient partie. Du fait qu'elles sont considérées dorénavant comme des dissidents



[Text]

changed their minds, they face problems because everybody is in that specific country. When we are faced with such a problem, we move the person or persons concerned. The possibility of following that person elsewhere. . . we haven't heard of this kind of problem in the past.

• 1010

**Mr. Friesen:** I want you to give us a sketch of what is happening in Somalia. In that context, what does a country like Canada do with the famous so-called refugee from Somalia?

I have one other question. Could you draw for us the distinction of the process in Canada versus the process in a country like Germany? I believe that in Germany a refugee does not get a work permit for a number of years, for example. Am I right?

**Mr. Chefeke:** No.

**Mr. Friesen:** He doesn't get a work permit.

**Mr. Chefeke:** If he is recognized, yes.

**Mr. Friesen:** If he is recognized, yes, but during the process he doesn't?

**Mr. Chefeke:** No, he doesn't.

**Mr. Friesen:** Is he ever entitled to citizenship?

**Mr. Chefeke:** No, he's not, not in Germany.

**Mr. Friesen:** The whole definition of refugee has changed over the last number of years. It used to be considered that a refugee was somebody who some day might want to return to his country.

**Mr. Chefeke:** It hasn't changed; the concept is still the same. We can give you examples, even in countries where people were given citizenship. Take the case of Chileans now. I have a problem here of Chileans wanting to return and asking us to pay for their trips, after having stayed 10 or 15 years in Canada. I say that I am sorry; if they haven't been able to put aside some money—and I know it's very difficult economically to survive in Canada—but after 15 years, if they can't pay for their ticket, we can't do it. So there are people wanting to go. They are Canadian citizens and now that things have changed in their country, they are going back. The spirit is still there whether you've given the person citizenship or not.

On the question of Somalia, sir, I'm sorry—I don't want to be unfair to Somalia. In two minutes I cannot answer that question.

**Mr. Friesen:** No, I understand.

**Mr. Chefeke:** One thing I can do—

**Mr. Friesen:** You can take more than two.

**The Chairman:** No more questions, though, Mr. Friesen. I'm afraid the time has gone.

[Translation]

parce qu'elles ont changé d'avis, elles risquent d'avoir des problèmes parce que tout le monde se trouve dans le pays en question. Quand ce genre de problème se pose, nous aidons la personne ou les personnes concernées à changer de pays. La possibilité qu'on les suive ailleurs est plutôt restreinte. Nous n'avons jamais encore entendu parler de ce genre de problème.

**M. Friesen:** Je voudrais que vous nous exposiez brièvement la situation qui existe en Somalie. Dans ce contexte, que fait un pays comme le Canada du prétendu réfugié de Somalie?

Je voudrais également poser une autre question. Pourriez-vous nous expliquer la différence qui existe entre le système canadien et le système allemand, par exemple? Je crois par exemple qu'en Allemagne, un réfugié ne peut pas obtenir un permis de travail avant plusieurs années. Est-ce exact?

**M. Chefeke:** Non.

**M. Friesen:** Un réfugié n'arrive pas à obtenir un permis de travail.

**M. Chefeke:** Si, si son statut a été reconnu.

**M. Friesen:** D'accord, mais pas pendant le processus?

**M. Chefeke:** Non.

**M. Friesen:** Les réfugiés ont-ils le droit de prendre un jour la citoyenneté?

**M. Chefeke:** Non, pas en Allemagne.

**M. Friesen:** La définition de la notion de réfugié a complètement changé depuis quelques années. Autrefois, on considérait un réfugié comme une personne qui voudrait peut-être un jour retourner dans son pays.

**M. Chefeke:** Cela n'a pas changé; c'est toujours le même concept. Nous pouvons vous citer des exemples, et même des exemples qui concernent des pays où l'on a accordé la citoyenneté. Prenez le cas des Chiliens à l'heure actuelle. J'ai un problème avec les Chiliens qui veulent retourner chez eux et qui nous demandent de payer leur voyage, après avoir séjourné 10 ou 15 ans au Canada. Je leur dis que je suis désolé; s'ils ne sont pas parvenus à mettre un peu d'argent de côté au bout de 15 ans, s'ils n'arrivent pas à payer leur billet, je ne peux tout de même pas le faire, même si je sais qu'il est difficile de survivre au Canada. Il y a par conséquent des gens qui veulent retourner dans leur pays. Ces personnes sont des citoyens canadiens, mais elles veulent retourner dans leur pays d'origine parce que la situation y a changé. La mentalité ne change pas, que l'on ait accordé ou non la citoyenneté au réfugié.

En ce qui concerne la question sur la Somalie, je regrette mais je ne veux pas être injuste à son égard et il m'est impossible d'y répondre en deux minutes.

**M. Friesen:** Je comprends.

**M. Chefeke:** Il y a une chose que je peux faire. . .

**M. Friesen:** Vous pouvez mettre plus de deux minutes.

**Le président:** Alors ne posez plus d'autres questions, monsieur Friesen. Je crains que votre temps soit écoulé.

[Texte]

**Mr. Friesen:** What does Canada do in the dilemma of the shuttle refugee we have on our hands?

**Mr. Chiefeke:** As far as Canada is concerned, I know that the Somalis are in the accelerated procedure, and over 90% or 95% are accepted.

The Canadian government is a very active member of our executive committee. Last week they announced a \$9 million Canadian contribution to the Horn, mainly to Somalia. They have responded positively in the past as far as contributions to the UNHCR activities in the Horn, and especially in Somalia, where we had to stop.

We have no offices in Somalia now because of the insecurity. There is a total breakdown of security in Somalia, as I'm sure you know. What is happening in Somalia is really beyond my conception. I really don't know what went wrong there. I know that we have serious problems on our hands.

The Secretary General sent a delegation last week to see what the United Nations can do. I have no doubt that Canada will respond with the other countries to the request the Secretary General will be making and to the request the high commissioner will be making to start a cross-border operation like we are doing elsewhere, or even an operation in Somalia to assist the 4.5 million displaced. However, this not being the place, Mr. Chairman, I would like to stop here.

**The Chairman:** Members—

**Mr. Jourdenais:** On a point of order.

**The Chairman:** No, I must interrupt. I'm in the hands of the committee. We could go on forever. We have five more witnesses today. We'll all be very tired by the end of the day. We are a legislative committee looking at the provisions of this bill, not talking about policy in general.

• 1015

Therefore, on behalf of the committee, Mr. Chiefeke, I would like to thank you and your colleagues for being before us this morning. It has been very helpful.

I now invite members of the Canadian Bar Association to come forward. Mr. John Benesh is the chief executive officer. Mr. Benesh, would you introduce your colleagues, please?

**Mr. John Benesh (Chief Executive Officer, National Office, Canadian Bar Association):** Thank you very much.

C'est pour moi un grand plaisir de me joindre à vous ce matin. Je vous félicite et je vous remercie pour les deux heures d'audition que vous nous avez accordées.

Comme vous le savez, l'Association du Barreau canadien est une organisation nationale qui représente dans l'ensemble du Canada plus de 36 000 juristes, soit des avocats, des notaires, des professeurs, des étudiants en droit ainsi que des juges.

Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et l'administration de la justice.

[Traduction]

**M. Friesen:** Que va faire le Canada pour résoudre le dilemme dans lequel il se trouve à propos des réfugiés qui arrivent sans arrêt?

**M. Chiefeke:** Je sais que l'on applique au Canada le système accéléré en ce qui concerne les réfugiés de Somalie et plus de 90 ou 95 p. 100 d'entre eux sont acceptés.

Le gouvernement canadien est un membre très actif de notre comité exécutif. La semaine dernière, on a annoncé que le Canada donnerait 9 millions de dollars aux pays faisant partie de la Corne de l'Afrique, surtout à la Somalie. Il a toujours contribué aux activités du HCRNU dans la Corne, et surtout en Somalie, où nous avons dû cesser nos activités.

Nous n'avons pas de délégation en Somalie à cause de l'insécurité qui y règne. C'est l'anarchie totale en Somalie, comme vous le savez certainement. Ce qui se passe là-bas dépasse mon imagination. Je me demande bien pourquoi cela a tourné mal. Je sais que nous avons de graves problèmes sur les bras.

Le secrétaire général a envoyé une délégation la semaine dernière pour voir ce que les Nations Unies peuvent faire. Je n'ai aucun doute que le Canada répondra, comme les autres pays, à son appel ainsi qu'à la requête du Haut commissaire portant sur le lancement d'une opération transfrontière comme il en existe ailleurs, ou même d'une opération en Somalie, afin d'aider les 4,5 millions de personnes déplacées. Comme ce n'est pas l'endroit qui convient pour en discuter, monsieur le président, je voudrais toutefois en rester là.

**Le président:** Chers collègues, . . .

**M. Jourdenais:** Un rappel au Règlement!

**Le président:** Non, je dois vous interrompre. Je dois m'en remettre à l'avis du comité. On pourrait continuer indéfiniment. Il reste encore cinq témoins à écouter aujourd'hui. Nous serons tous très fatigués en fin de journée. Nous sommes un comité législatif chargé d'examiner les dispositions de ce projet de loi et non de parler de politique en général.

Par conséquent, au nom des membres du comité, je tiens à vous remercier, vous et vos collègues, d'être venus témoigner ce matin. Votre collaboration a été très utile.

Je demande maintenant aux membres de l'Association du Barreau canadien de s'avancer. M. John Benesh est l'officier adjoint en chef. Monsieur Benesh, voulez-vous présenter vos collègues, s'il vous plaît?

**M. John Benesh (officier adjoint en chef, Bureau national, Association du Barreau canadien):** Merci beaucoup.

It is for me a great pleasure to be with you this morning. I congratulate you and I thank you for the two hours of audience you gave us.

As you know, the Canadian Bar Association is a national organization which represents throughout Canada more than 36,000 jurists, namely lawyers, attorneys, professors, students of law as well as judges.

The main objectives of the association include the enhancement of law and the administration of justice.



[Text]

In a moment I will be pleased to introduce the panel, but if you'll permit me, I will make one or two opening comments first.

This is a presentation of our National Immigration Law Section, which represents about 1,400 members active in the field across Canada. By force of circumstance, I unfortunately cannot provide you with a written text this morning. It is our policy that we provide documents only when we can have them in both official languages, and due to the speed of these hearings and the need to get things done quickly, they will not be available for about 10 days.

• 1020

However, to make it a little easier for you to follow our presentation, I have asked your clerk to hand out a copy of the title pages or the index, and we will go through that in a moment.

We are very proud of the panel we have brought here today. They are experts in their field and are active as private practitioners. They deal with the law and the human elements of this law daily. I think you will find their expertise remarkable, to be able to draw on both of those aspects. They are also involved in universities and publishing. Many of you may have seen them before. They have appeared both in the Senate and in the House on previous bills.

With me today are Mr. Dennis McCrea of Vancouver, chairperson of our National Immigration Law Section; Mr. Howard Greenberg, past chairperson of our Ontario Immigration Law Section, a branch of the Canadian Bar Association; Mr. Carter Hoppe, the present chairperson of the Ontario Immigration Law Section; and Mr. Lorne Waldman, the vice-chair of the Ontario Immigration Law Section.

To try to use the time most efficiently, we propose to divide our presentation and have part of the presentation and then questions. We would suggest that we deal with the immigration section first, then break and have your questions, and then deal with the refugee section. We are, of course, open to any process the chair would prefer.

Mr. Dennis McCrea will deal with part I. Mr. Howard Greenberg will deal with immigration matters, section II, under "Retroactivity", and section VI on mobility rights. Mr. Carter Hoppe will then deal with sections III, IV, and V under immigration matters—namely, inadmissibility for prior criminal activity, removal after admission, and authority of senior immigration officers to remove without a hearing.

[Translation]

Dans un moment, j'aurai le plaisir de présenter les membres de l'équipe, mais si vous me le permettez, je ferai d'abord un ou deux commentaires.

Cet exposé a été préparé par notre Section nationale du droit exécutif de l'immigration, qui représente environ 1 400 membres de toutes les régions du Canada qui sont actifs dans ce domaine. Par la force des circonstances, je ne peux malheureusement pas vous remettre un texte ce matin. Nous avons pour principe de ne fournir des documents que lorsque nous pouvons les avoir dans les deux langues officielles. Et étant donné le rythme auquel se déroulent ces audiences et le fait que le temps presse, notre mémoire ne sera pas prêt avant une dizaine de jours.

Cependant, pour vous permettre de suivre un peu plus facilement notre exposé, j'ai demandé à votre greffière de vous distribuer un exemplaire de la table des matières ou de l'index, que nous examinerons dans un instant.

Nous sommes très fiers de l'équipe que nous avons amenée ici aujourd'hui. Tous les membres sont des experts dans leur domaine et ils exercent dans le privé. Ils ont affaire tous les jours à la loi et à ses aspects humains. Je crois que vous trouverez qu'ils ont des connaissances remarquables dans ce domaine pour être capables d'envisager les deux aspects de la question à la fois. Ils enseignent également au niveau universitaire et publient des ouvrages. Vous avez peut-être déjà vu la plupart d'entre eux. Ils ont déjà témoigné au sujet de projets de loi antérieurs devant des comités du Sénat et de la Chambre.

Voici M. Denis McCrea de Vancouver, président de notre Section nationale du droit de l'immigration; M. Howard Greenberg, président sortant de notre section provinciale (Ontario) du droit de l'immigration qui relève de l'Association du Barreau canadien; M. Carter Hoppe, président actuel de la Section provinciale (Ontario) du droit de l'immigration, et M. Lorne Waldman, vice-président de la même section provinciale.

Pour essayer de perdre le moins de temps possible, nous proposons de scinder notre exposé en plusieurs parties et de répondre aux questions après chaque partie. Nous suggérons de commencer par la partie qui concerne l'immigration, puis de faire une pause et ensuite d'écouter vos questions. Nous passerons ensuite à la partie concernant les réfugiés. Nous sommes évidemment disposés à procéder autrement si le président le préfère.

M. Dennis McCrea se chargera de la première partie de l'exposé. M. Howard Greenberg parlera des questions qui concernent l'immigration, et qui sont reprises dans la partie II sous la rubrique "rétroactivité" et il se chargera également de la partie VI, qui porte sur la liberté de circulation et d'établissement. M. Carter Hoppe s'occupera ensuite des parties III, IV et V qui concernent toutes l'immigration, notamment la non-admissibilité pour activités criminelles antérieures, le renvoi après admission et le pouvoir des agents d'immigration principaux de renvoyer une personne sans qu'on lui accorde une audience.

[Texte]

We presume that over half the time would be allocated to that, and then Mr. Lorne Waldman will deal with refugee issues. Our presentations will take less than half of the time allotted.

Once again, thank you for the two hours to make this important presentation.

**The Chairman:** Before we start, as a question of procedure, the committee should address its mind to whether we want to have all of the presentations, followed by a round of questioning where members might have questions on refugees, which is equally important as the first half. Would members give me their views on that, please?

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, this territory we are about to cover is very vast and very complex. I think the division suggested by the bar is a good one, that we first deal with the immigration matters and then with the refugee matters. I think that would simplify things and would maybe focus the questioning. I think it would be better.

I hope we have sufficient time to use these witnesses to the best advantage of the committee, because there is a lot of expertise here. I wouldn't want them to go away without questions being asked.

**The Chairman:** That means there will be only 15 minutes for the first presentation and then 15 minutes for each party for questioning. The presentation will be very much reduced unless you are prepared to go down to 10-minute questions and a half-hour presentation.

**Mr. Allmand:** We started 20 minutes late. I think we should go until 12.30 p.m., giving the full two hours as planned. We should not reduce the time because we went over our time with the last witness.

**The Chairman:** I have no trouble with that, Mr. Allmand, but if we give a whole hour to the immigration part, it means the presentation has to be made in 15 minutes, which I am not sure—

**Mr. Allmand:** I don't think they suggested that.

**The Chairman:** If you want a full round of questioning on each of the major—

**Mr. Allmand:** From what I understood, I think they suggested that about two-thirds of the time would be taken on immigration and about one-third of the two hours would be on refugees. We would divide the questioning in accordance with that.

**Mr. Reid (St. John's East):** I don't want to prolong this, because all we are doing is wasting time, but if we do it in two separate sections, we may find ourselves down to five minutes of questions on the refugee section, or we may find

[Traduction]

Nous présumons que plus de la moitié du temps sera consacré à ces questions-là; ensuite, M. Lorne Waldman parlera des questions concernant les réfugiés. Ces petits exposés prendront moins de la moitié du temps qui nous a été accordé.

Merci encore une fois de nous avoir donné deux heures pour faire cet exposé important.

**Le président:** Avnat de commencer, le comité doit décider comment il veut procéder, s'il veut que tous les exposés soient faits à la suite l'un de l'autre et qu'il soient suivis d'une période des questions au cours de laquelle les membres pourraient interroger les témoins sur les réfugiés, question qui est aussi importante que la première partie du témoignage. Mes collègues pourraient-ils dire ce qu'ils en pensent?

**M. Allmand:** Monsieur le président, le domaine que nous sommes sur le point d'aborder est très vaste et très complexe. Je crois que c'est une bonne idée de diviser l'exposé en deux, comme le propose le Barreau, et de commencer par les questions qui concernent l'immigration pour passer ensuite à celles qui se rapportent aux réfugiés. Je crois que cela simplifierait les choses et permettrait peut-être d'axer les questions sur un seul sujet à la fois. J'estime que ce serait préférable.

J'espère que nous aurons le temps de profiter au maximum de la somme de connaissances inouïes que représentent ces témoins. Je ne voudrais pas qu'ils s'en aillent avant qu'on ait le temps de leur poser des questions.

**Le président:** Cela veut dire que le premier exposé ne pourra durer que 15 minutes et que l'on aura ensuite 15 minutes par partie pour les questions. La durée de l'exposé sera considérablement raccourcie à moins que vous ne soyez disposés à vous contenter de dix minutes pour les questions; l'exposé pourrait alors durer une demi-heure.

**M. Allmand:** Nous avons commencé avec 20 minutes de retard. J'estime qu'il faut continuer jusqu'à 12h30, ce qui donne deux heures complètes, comme prévu. Il ne faut pas que l'on raccourcisse la période prévue parce qu'on a dépassé l'heure avec le dernier témoin.

**Le président:** Je n'y vois aucun inconvénient, monsieur Allmand, mais si nous consacrons une heure à la partie qui porte sur l'immigration, cela signifie que l'exposé devra être fait en 15 minutes, et je ne suis pas sûr. . .

**M. Allmand:** Je ne pense pas que c'est ce qu'ils aient proposé.

**Le président:** Si vous voulez une période de questions complètes sur chacun des principaux sujets. . .

**M. Allmand:** D'après ce que j'ai compris, on nous a proposé de consacrer environ les deux tiers du temps à l'immigration et environ un tiers aux réfugiés. On pourrait adapter la durée des périodes de questions en conséquence.

**M. Reid (St. John's-Est):** Je ne veux pas prolonger la discussion, parce que c'est une perte de temps pure et simple, mais si nous faisons cela en deux parties, nous risquons de nous retrouver avec seulement cinq minutes pour poser des



[Text]

we have more questions on the refugee section than on the immigration section. I don't want us or you or whoever to feel that you have been handcuffed into something by taking away the flexibility. I think we don't care. My gut reaction is to do it all together so that there is the flexibility, but—

• 1025

**Mr. Benesh:** May I propose a compromise: that we make our presentation on the immigration section, and at that time if you feel like asking questions, do so. I think you will find a lot of the material fairly heavy, and that was our purpose in dividing it. Otherwise you will lose it.

The thrust of what we are trying to do is present you with some options to consider which we feel, both on principle and on efficiency, you may wish to consider. You may wish to delve into them in some detail. Our fear was that we would go through the whole part, be dealing with the refugees and not have given ample attention to the immigration section.

Hear us out on immigration and then you decide if you wish to ask questions at that time, or for us to go on.

**Mr. Allmand:** I am convinced, Mr. Chairman. I have questions on both immigration and refugees, and I would not want to be foreclosed from getting my questions in on refugees because I put questions on immigration.

**Mr. Reid:** That is my point, too.

**Mr. Benesh:** We are in your hands.

**The Chairman:** Let us start with immigration.

**Mr. Dennis McCrea (Chairperson, National Immigration Law Section, Canadian Bar Association):** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for allowing us the opportunity to appear before you. Each of the participants here, as you have heard, is an experienced immigration lawyer. We hope to be able to allow you to utilize that experience in analysing this legislation.

The draft submissions we are working from are the product of many hours of work by many lawyers from across the country, and also the very helpful comments and work of the national headquarters staff of the Canadian Bar Association, for which we thank them.

You obviously have a very difficult and important task to handle. Just reading Bill C-86 is confusing, even for those of us who are very familiar with immigration matters, and it is obviously next to impossible for the average citizen. The average citizen's only knowledge of the proposed legislation so far has come from the documents produced by the immigration commission. I think it is important to keep in mind that those documents and perhaps the comments that

[Translation]

questions sur la partie concernant les réfugiés ou alors d'avoir plus de questions sur cette partie que sur celle qui est consacrée à l'immigration. Je ne tiens pas à ce que quiconque se sente lésé parce qu'on ne s'est pas donné assez de latitude. Je crois que cela n'a pas d'importance. De prime abord, je crois qu'il faudrait éviter de scinder l'exposé pour garder une certaine latitude, mais. . .

**M. Benesh:** Je propose un compromis entre les deux : nous faisons notre exposé sur la partie concernant l'immigration et si vous voulez poser des questions après cela, vous pouvez le faire. Je crois que vous trouverez qu'une bonne partie de l'exposé est difficile à comprendre et c'est pour cela que nous l'avons subdivisé en plusieurs parties. Sans cela, vous ne nous suivrez pas.

En bref, j'essaie de vous proposer certaines possibilités susceptibles de vous intéresser tant pour le principe que pour une question d'efficacité. Vous voudrez peut-être fouiller un peu le sujet. Nous craignons en fait qu'en faisant tout notre exposé d'une traite, on consacre tout son temps aux réfugiés sans accorder suffisamment d'attention à la partie qui concerne l'immigration.

Écoutez d'abord ce que nous avons à dire à ce sujet, et vous déciderez ensuite si vous voulez nous poser des questions ou si vous voulez qu'on continue.

**M. Allmand:** Je suis convaincu, monsieur le président. J'ai des questions à poser à la fois sur l'immigration et sur les réfugiés et je ne voudrais pas que l'on m'empêche de poser les questions sur les réfugiés parce que j'en ai posées sur l'immigration.

**M. Reid:** C'est ce que je crains également.

**M. Benesh:** C'est à vous de décider.

**Le président:** Commençons par l'immigration.

**M. Dennis McCrea (président, Section nationale du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien):** Monsieur le président, membres du comité, je vous remercie de nous avoir donné la possibilité de venir témoigner. Comme vous le savez, tous les membres de notre équipe sont des juristes qui ont de l'expérience dans le domaine de l'immigration. Nous espérons pouvoir vous faire profiter de cette expérience par le biais de l'analyse que nous avons faite de ce projet de loi.

Les ébauches sur lesquelles nous nous appuyons sont le fruit de nombreuses heures de travail de la part d'un grand nombre d'avocats de toutes les régions du pays. Le personnel du bureau national de l'Association du Barreau canadien a également fait des commentaires et un travail très utile. Nous remercions toutes ces personnes pour leurs efforts.

Vous avez sans aucun doute une tâche très difficile et un travail d'envergure. Le projet de loi C-86 est difficile à lire et à comprendre, même pour ceux qui s'y connaissent dans le domaine de l'immigration. C'est pratiquement impossible pour le citoyen moyen. Tout ce que ce dernier sait jusqu'à présent à propos du projet de loi vient des documents qui ont été publiés par la Commission de l'immigration. Il ne faut pas perdre de vue que les commentaires que le public a faits

[Texte]

the public has made so far have been shaped by those promotional materials, which may not—and in my cases, do not—deal with what is contained in the draft legislation.

The National Immigration Law Section of the Canadian Bar Association recognizes the fundamental importance of immigration law and policy in Canadian society. Bill C-86 received first reading on June 16, 1992. It represents the most comprehensive change to immigration law since the Immigration Act of 1976.

The bill introduces significant changes to virtually every aspect of the Immigration Act, including the selection and processing of immigration applications for both immigrants and visitors; border control on the grounds of inadmissibility; inland control and the grounds of removal of immigrants, visitors and persons without valid status; the refugee determination system; the review of decisions by adjudicators, the Immigration and Refugee Board, the Federal Court of Canada; and, perhaps most significantly, a package of administrative powers and procedures which, if properly designed, would enable the government to manage the immigration program more efficiently and improve the quality of service.

We would expect legislation in this day and age to be drafted from certain principles that we have come to expect from government and that have been endorsed by the courts. Legislation should, for the most part, comply with the Charter of Rights on a prima facie basis. It should incorporate the concept of procedural fairness. Hearings should comply with the rules of natural justice, and legislation should be drafted in plain language. We might not have accomplished all of those ends.

The bill itself, with one important exception, does not set out the legislative objectives upon which it is premised. That exception is worth reproducing. It is found in proposed section 38.1 and deals with security.

• 1030

It says:

Recognizing that persons who are not Canadian citizens or permanent residents have no right to come into or remain in Canada and that permanent residents have only a qualified right to do so, and recognizing the necessity of cooperation with foreign governments and agencies in maintaining national security, the purposes of sections 39 to 40.2 are and it lists (a), (b), and (c). Basically, they deal with enabling the government to remove persons that constitute a threat.

**Mr. Allmand:** A point of order, Mr. Chairman. To facilitate understanding by the committee, if you refer to the bill, would you give the page number?

**The Chairman:** It's page 35 at the moment.

[Traduction]

jusqu'à présent sont peut-être déformés par ces documents de promotion qui ne traitaient pas nécessairement toujours des dispositions proprement dites du projet de loi, et c'est le cas dans mon domaine.

La Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien reconnaît l'importance cruciale que revêtent au sein de la société canadienne la législation et la politique en matière d'immigration. La première lecture du projet de loi C-86 a eu lieu le 16 juin 1992. Il contient les modifications les plus radicales qui aient été apportées dans ce domaine depuis la Loi sur l'immigration de 1976.

Le projet de loi modifie profondément et pratiquement tous les aspects de la Loi sur l'immigration, notamment en ce qui concerne la sélection et l'examen des demandes d'immigration, tant pour les immigrants que pour les visiteurs; le contrôle frontalier pour raisons de non-admissibilité; le contrôle exercé à l'intérieur du pays et les motifs de renvoi des immigrants, des visiteurs et autres personnes qui ne sont pas en règle; le système de détermination du statut de réfugié; le réexamen des décisions par des arbitres, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Cour fédérale du Canada et peut-être surtout en proposant une série de pouvoirs et de procédures administratifs qui, s'ils sont bien conçus, permettraient au gouvernement d'administrer le programme de l'immigration de manière plus efficiente et d'améliorer la qualité du service.

À notre époque, on s'attendrait à ce que le projet de loi repose sur certains principes auxquels on ose croire que le gouvernement adhérerait et qui ont été appuyés par les tribunaux. Le projet de loi devrait de prime abord être conforme en majeure partie aux principes exposés dans la Charte des droits. Il devrait être basé sur la notion d'équité en matière de procédure. Les audiences devraient se dérouler conformément aux règles de la justice naturelle et le projet de loi devrait être rédigé dans un langage simple. Ce n'est peut-être pas tout à fait le cas.

À une exception importante près, le projet de loi ne définit pas les objectifs législatifs sur lesquels il repose. La seule disposition qui fait exception mérite d'être citée. Il s'agit du futur paragraphe 38.1 qui concerne la sécurité.

Il dit ceci:

Attendu que les personnes qui ne sont ni citoyen canadien ni résident permanent ne peuvent prétendre au droit de venir ou de demeurer au Canada, que les résidents permanents ne peuvent y prétendre que de façon limitée et que la coopération avec les gouvernements et organismes étrangers est essentielle au maintien de la sécurité nationale, les articles 39 à 40.2 ont pour but... ». Viennent ensuite les alinéas a), b) et c) où il s'agit en gros de permettre au gouvernement de renvoyer les personnes qui constituent une menace.

**M. Allmand:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Pour nous faciliter la tâche, pourriez-vous citer le numéro de la page correspondante quand vous faites allusion au projet de loi?

**Le président:** Pour le moment, nous sommes à la page 35.



[Text]

**Mr. McCrea:** The government has clearly indicated the intent of the new legislation in various publications and public pronouncements by the minister and his senior officials. A useful and succinct expression of the legislative intent is set out in *Managing Immigration: a framework for the 1990s*, that grey pamphlet that was produced by the commission and released at the same time as the bill. It says:

Canadians are concerned about the growing costs of immigration, and about increasing processing delays for those who want to come to Canada. They want to be sure that immigration is managed properly to bring the greatest social and economic benefits to all regions of the country, while providing continuing support for family reunification and Canada's humanitarian tradition. They want to be sure that pressures on the immigration and refugee systems do not undermine our ability to enforce the rules, and deal firmly with those who would abuse our generosity.

This is a nice statement and one that we agree with.

It is also significant that Bill C-86 does not purport to amend section 3 of the Immigration Act, which sets out the objectives of the Immigration Act we currently have. The National Immigration Law Section supports the maintenance of the immigration objectives of the Immigration Act—that is, section 3—and supports the announced legislative purpose behind Bill C-86.

The present Immigration Act, drafted in 1976 and subsequently amended and interpreted by the courts, incorporates certain principles, and I could name a few of them for you. They are obviously the objectives set out in section 3: the rights of sponsors to bring in their spouses and young children; mobility rights; no quotas; the presumption of innocence until conviction; a lock-in for applications at the time of filing an application; access to the courts; fair hearings, which includes the right to know the case to be met, the right to present evidence, and the right to counsel. Convention refugees are given the benefit of the doubt, and convention refugees are given the right to become permanent residents once they've gone through all the hurdles. There is the right of permanent residents to remain here without retroactive revocation of their status; getting what you pay for—people have to pay significant fees to process immigration applications, and now they have the right to a decision upon their application. There is at present no requirement that permanent residents carry around any sort of identification cards.

In our view, many of the provisions of Bill C-86 deviate from these principles and either need revision or should not be enacted. The section has very serious concerns with numerous provisions of the bill, including those provisions that will be dealt with today by the other members of the panel.

[Translation]

**M. McCrea:** Le gouvernement a clairement signalé l'esprit du nouveau projet de loi dans diverses publications ainsi que dans les déclarations publiques faites par le ministre et par ses proches collaborateurs. Il a été décrit sous une forme pratique et succincte dans la brochure intitulée «Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90», dans la brochure à couverture grise qui a été préparée par la commission et qui a été publiée en même temps que le projet de loi. Voici ce dont il s'agit:

Les Canadiens s'inquiètent du coût sans cesse croissant de l'immigration, tout comme des délais de traitement de plus en plus longs des demandes d'immigration. Ils veulent s'assurer que le programme d'immigration est géré de façon que toutes les régions du Canada en tirent les plus grands avantages sociaux et économiques et qu'il continue d'appuyer la réunion des familles et les traditions humanitaires du Canada. Ils veulent s'assurer que les pressions sur les processus relatifs à l'immigration et aux réfugiés ne mineront pas notre capacité d'appliquer des règles et d'être fermes à l'égard de ceux qui abuseraient de notre générosité.

C'est bien dit et je suis d'accord là-dessus.

Il est également significatif que le projet de loi C-86 ne vise pas à modifier l'article 3 de la Loi sur l'immigration qui expose les objectifs actuellement en vigueur. La Section nationale du droit de l'immigration approuve la décision de maintenir les objectifs exposés dans la Loi sur l'immigration actuelle—c'est-à-dire à l'article 3—et elle approuve l'esprit dans lequel le projet de loi C-86 a été préparé.

La Loi sur l'immigration actuelle, qui a été rédigée en 1976, puis modifiée et interprétée par les tribunaux, incarne certains principes. Je pourrais en citer quelques-uns. Il y a, bien sûr, les objectifs exposés à l'article 3 : le droit de parrainer son conjoint et ses jeunes enfants; la liberté de circulation et d'établissement; l'inexistence de contingents; la présomption de l'innocence d'une personne tant qu'elle n'a pas été reconnue coupable; le blocage des demandes au moment où une demande est présentée; l'accès aux tribunaux; le droit à des auditions impartiales, qui comprend le droit de connaître le cas en question, de présenter des témoignages et d'engager un avocat. On accorde le bénéfice du doute aux réfugiés au sens de la convention. Et on leur donne le droit de devenir résident permanent lorsqu'ils ont surmonté tous les obstacles administratifs. Les résidents permanents ont le droit de rester ici sans qu'il y ait possibilité de révoquer leur statut de façon rétroactive. Il y a aussi la question d'en avoir pour son argent : les droits à payer pour le traitement des demandes d'immigration sont très élevés et maintenant on a le droit de connaître la décision au moment de la présentation de la demande. Les résidents permanents ne sont actuellement pas obligés de porter sur eux toutes sortes de cartes d'identité.

À notre avis, une bonne partie des dispositions du projet de loi C-86 s'écartent de ces principes et doivent être revues ou supprimées. La Section est très préoccupée au sujet d'une bonne partie des dispositions qu'il contient, y compris celles dont parleront aujourd'hui les autres membres de l'équipe.

[Texte]

Unfortunately, time constraints prevent the section from addressing in this brief many of the other issues raised by Bill C-86 that require commentary and/or recommendations. Specifically, we refer to the issues of returning residents. You will know that this bill proposes to abolish or remove section 25 of the present Immigration Act dealing with a returning resident permit. That leaves a hiatus in the act, because section 24 has been left unchanged. It creates great uncertainty for people who would like to leave Canada for periods of time. They would want assurance before they go that they have the right to come back.

• 1035

This bill would provide search and seizure powers that go far beyond anything given to police officers investigating serious crimes. They would allow, for example, immigration officials to come into a lawyer's office and search through files without a warrant. There are reduced standards for making an arrest or detention, and longer periods of time that people might be kept in custody as a result of this bill.

Concerning the concept of dual intent, a person might want to be a valid visitor in Canada and at the same time have a pending application for permanent residency. We often encourage people to do exactly that—to come for a visit to Canada to perhaps look at businesses they might be interested in setting up here. There are problems with this bill with respect to dual intent.

With the place of application, right now people can apply anywhere in the world for permanent resident status. This bill would allow the government to restrict where a person makes application and therefore force people in some locations of the world to make their applications in perhaps the slowest offices. That might cause some systemic discrimination.

Concerning non-accompanying dependants, right now the bill provides that a person who wants to come as a visitor to Canada must satisfy an immigration officer who issues a visa that not only he or she, but also all of his or her dependants, whether accompanying or not, fit within the grounds of admissibility. For example, a person who wants to come for a visit by himself but has a child who would be medically inadmissible, if the child wanted, he or she would be inadmissible to come as a visitor. Obviously, this is a serious problem. That is found in section 9 of the act.

The designation of appeal division members causes some concern, where instead of having three members of the panel, the chairman would be authorized to have only one member adjudicate a case.

[Traduction]

Faute de temps, la Section n'a malheureusement pas pu aborder une bonne partie des autres problèmes que pose le projet de loi C-86, au sujet duquel il faudrait faire des commentaires ou des recommandations. Nous songeons notamment à la question des résidents qui veulent rentrer chez eux. Vous n'ignorez certainement pas que ce projet de loi propose d'abroger l'article 25 de la Loi sur l'immigration où il est question d'un permis de retour pour résidents permanents. Cela crée une anomalie parce que l'article 24 n'a pas été modifié. Cela provoque beaucoup d'incertitude chez les personnes qui voudraient quitter le Canada périodiquement. Elles veulent être sûres avant de s'en aller qu'elles ont le droit de revenir.

Le projet de loi accorderait des pouvoirs de perquisition et de saisie bien plus étendus que ceux qui sont octroyés aux agents de police qui font une enquête sur des crimes graves. Ces pouvoirs permettraient par exemple aux agents d'immigration de venir faire sans avoir de mandat une perquisition dans un bureau d'avocats et d'aller fouiller dans les dossiers. Les formalités pour procéder à une arrestation ou mettre en détention ont été simplifiées et les gens pourraient être gardés en détention plus longtemps à cause des dispositions de ce projet de loi.

En ce qui concerne la notion de double intention, c'est-à-dire qu'une personne peut très bien vouloir venir comme visiteur au Canada en attendant que la demande de domicile permanent ait été examinée, je dois dire que nous encourageons précisément les gens à le faire, que nous les encourageons à venir comme visiteurs au Canada pour observer ce qui se passe dans le secteur où ils comptent peut-être établir une entreprise. Ce projet de loi pose des problèmes à cet égard.

En ce qui concerne le lieu où la demande est faite, pour le moment, on peut faire sa demande de statut de résident permanent n'importe où dans le monde. Ce projet de loi permettrait au gouvernement d'imposer certaines restrictions lorsque quelqu'un fait une demande dans une contrée où il pourrait du fait même obliger les gens à s'adresser aux bureaux les plus lents. Cette mesure risque d'être une source de discrimination endémique.

En ce qui concerne les personnes à charge qui n'accompagnent pas l'intéressé, pour le moment, le projet de loi stipule que ceux qui veulent venir au Canada comme visiteurs doivent convaincre un agent d'immigration qui émet des visas qu'ils répondent aux critères d'admissibilité et que c'est aussi le cas des personnes qui sont à leur charge, qu'elles les accompagnent ou non. Par exemple, une personne qui veut venir toute seule comme visiteur mais qui a un enfant qui ne serait pas admissible pour des raisons médicales s'il voulait l'accompagner, n'aurait pas le droit de venir. C'est manifestement un grave problème. C'est ce que dit l'article 9 du projet de loi.

La question de la désignation des membres de la Division des appels nous préoccupe également car le président aurait le droit de faire arbitrer le cas par une seule personne au lieu de trois.



[Text]

The selection system itself should be subject to many comments, but we cannot go into them today. In essence, there is too much, too soon, with too little time to prepare.

We urge the legislative committee to extend the opportunities for Canadians to make representations to the committee.

Our first recommendation is that we endorse the legislative objectives of Bill C-86, subject to the commentary herein, and the amendments recommended in these submissions.

The second recommendation is that the legislative committee extend the time and the opportunities for Canadians to make representations to the committee. These are serious matters. Even we who are familiar with this area have found it impossible to address all of these issues today.

The changes we propose would, we hope, result in a better Immigration Act and a more efficient and cost-effective process. We will make recommendations, for example, with respect to criminal inadmissibility, suggesting that the net has been cast far too wide, with far too fine a mesh, and it makes virtually everyone inadmissible to Canada. The only way around that would be for ministerial intervention, which would put an enormous caseload upon the minister and staff and would create the potential for embarrassment at far too many opportunities.

The present draft of this bill, I should say, is a godsend for lawyers. If it passes in its present form, our business will be increased enormously. So I suppose we are speaking to our own detriment today in making recommendations for a more efficient and logical approach to making amendments, but we hope our comments are of use to you. I invite the other members of our panel to make their comments with specific references to the document you have in front of you.

• 1040

**Mr. Howard Greenberg (Chairperson, Ontario Immigration Law Section, Canadian Bar Association):** I would like to make some personal comments before I discuss the CBA position.

I have been practising immigration law for a number of years and am a certified specialist by The Law Society of Upper Canada, supposedly a specialist in immigration law. I do not purport to be a specialist today in the two areas about which I want to speak to you. This is as foreign to me as it must be to any member of Parliament who has opened up this bill for the first time and read it.

I can tell you certain things. I can tell you that a great deal of my practice in the last five weeks has been consumed in small working groups within our bar association, going over this line by line and trying to reconcile and decide what

[Translation]

Il y aurait bien des observations à faire au sujet du système de sélection proprement dit, mais nous n'avons pas le temps aujourd'hui. Disons brièvement qu'il y a trop à faire, qu'il faut aller trop vite et que l'on a trop peu de temps pour se préparer.

Nous exhortons le comité législatif à donner aux Canadiens l'occasion de lui faire des observations.

Notre première recommandation est la suivante : nous appuyons les objectifs législatifs du projet de loi C-86 en faisant les réserves que nous venons de faire et à condition que l'on y apporte les amendements que nous recommandons.

Notre deuxième recommandation est que le comité législatif prolonge la période pendant laquelle il tient des audiences et donne aux Canadiens l'occasion de faire des observations. Il s'agit de questions graves. Même nous qui connaissons mieux le domaine, nous avons trouvé impossible d'aborder tous ces problèmes aujourd'hui.

Nous espérons que les changements que nous proposons amélioreront la Loi sur l'immigration et permettront d'accroître l'efficacité du système et de le rentabiliser. Nous ferons par exemple des recommandations au sujet de la non-admissibilité pour motifs d'ordre criminel. À notre avis, on a poussé les choses beaucoup trop loin, si bien que pratiquement personne n'est admissible au Canada. Le seul moyen de résoudre le problème consisterait à prévoir une intervention ministérielle qui imposerait une charge de travail énorme au ministre et à son personnel et qui pourrait être beaucoup trop souvent une cause d'embarras.

Je dirais que l'ébauche actuelle de ce projet de loi est une véritable bénédiction pour les avocats. S'il est adopté sous son libellé actuel, nos affaires seront décuplées. Je suppose par conséquent que nous nous faisons du tort à nous-mêmes en formulant des recommandations pour que l'on procède de manière plus efficiente et plus logique, mais nous espérons que nos commentaires seront utiles. J'invite les autres membres de notre équipe à présenter les commentaires qu'ils ont à faire au sujet de certaines parties du document que vous avez sous les yeux.

**M. Howard Greenberg (président, Section de la législation ontarienne de l'immigration, Association du Barreau canadien):** Je voudrais faire quelques commentaires personnels avant de parler de la position de l'ABC.

J'exerce dans le domaine du droit de l'immigration depuis un certain nombre d'années et je suis un expert accrédité par le Barreau du Haut-Canada; je suis donc censé être un expert dans ce domaine. Je ne prétends toutefois pas l'être en ce qui concerne les deux sujets que je me propose d'aborder aujourd'hui. Je n'y comprends absolument rien et ce doit être le cas de tous les députés qui ont lu ce projet de loi pour la première fois.

Je peux vous signaler un certain nombre de choses. Je vous assure qu'au cours des cinq dernières semaines, j'ai consacré une bonne partie de mon temps à participer à des groupes de travail au sein de notre association, à examiner ce

## [Texte]

it means. I can tell you that we have had extensive discussions with government officials, trying to determine what it means after we could not find out what it meant from our own section.

The Canadian Bar Association's recommendations are a culmination of, at least from my perspective, six solid days away from my practice looking at this material with various people. I know of at least three occasions when we had fourteen lawyers in a room dividing up this legislation for analysis. Therefore there are certain things we can say to you today in the recommendations I will be telling you about with respect to the two areas I am addressing, and there are certain things I cannot tell you.

One of the primary reasons it is difficult to deal with this legislation is that what this legislation does in many respects is move a power base in a legislative framework into a regulatory framework. Basically what we end up doing as lawyers is commenting on powers which may or may not be exercised and which, if exercised, may be exercised in either legitimate ways or in ways that contravene the Charter of Rights. For us, at this point in time, without having seen regulations that have actually been promulgated under these various proposed sections, to decide on how these sections will be used or not be used is a very difficult task. We do not pretend to attack these sections by way of faulty regulations when we do not see regulations.

What I am telling you with respect to the two areas I am going to deal with today is that we are going to deal with what we have in front of us and what we see wrong with that. The rest, I guess, will occur on its own once the regulations come about and the consultation process continues.

The first area I am going to speak about is retroactivity. Retroactivity has to be one of the most offensive concepts to the legal community. The notion that one, by legislation, can retroactively or at a later time deal with a vested right is one which is, for the most part, inconceivable. Therefore we have only really seen retroactivity used in certain types of legislation—for example, income tax law, where you try to keep an even playing field amongst economic interests.

The Canadian Bar Association cannot support these retroactivity provisions because what they effectively do, in our view, is create a situation where uncertainty and lack of predictability will prevail. That arises by virtue of a power to regulate at a later date a class of immigrants who may have already been processed to some point in the process. For example, in a tangible sense, one of my clients may have already gone to an interview. That client may very well be getting ready to pack up his or her house or sell a car, and a regulation may be passed in accordance with proposed subsection 114.(10) that could disqualify that applicant.

## [Traduction]

projet de loi une ligne à la fois et en essayant de comprendre ce qu'il veut dire. Nous avons également eu de longs entretiens avec des fonctionnaires pour essayer de savoir ce qu'il veut dire quand nous n'arrivions pas à trouver chez nous quelqu'un qui pouvait nous l'expliquer.

Les recommandations de l'Association du Barreau canadien sont, pour ma part du moins, l'aboutissement d'une période de six journées pleines consacrées à examiner les dispositions de ce projet de loi avec divers collègues au lieu de m'occuper de mon étude. Je sais que nous nous sommes retrouvés au moins trois fois à 14 dans la même pièce, décortiquant ce projet de loi pour l'étudier. Par conséquent, il y a un certain nombre de recommandations que je vais faire aujourd'hui au sujet des deux aspects qui me concernent mais il y a certaines choses dont je ne pourrai pas vous parler.

Une des principales difficultés que pose ce projet de loi c'est que dans bien des domaines, il inscrit un certain nombre de pouvoirs dans un cadre réglementaire au lieu de les laisser dans un cadre législatif. En tant qu'avocat, on finit par faire des commentaires sur certains pouvoirs sans savoir s'ils seront exercés et, dans l'affirmative, si ce sera d'une manière conforme ou contraire aux dispositions de la Charte des droits. Il nous est très difficile pour l'instant de savoir comment on appliquera ces dispositions, si on le fait, sans avoir vu les règlements qui seront pris à partir de ces diverses dispositions. Nous n'allons tout de même pas faire semblant d'attaquer celles-ci en critiquant les règlements qui en découlent sans avoir vu ces derniers points.

Ce que je veux vous dire à propos des deux sujets dont je vais traiter aujourd'hui, c'est que nous nous contenterons de parler de ce que nous avons sous les yeux et d'expliquer ce qui ne va pas. Je suppose que nous pourrions faire des observations plus précises quand nous aurons les règlements et que les consultations se poursuivront.

Je parlerai d'abord de la question de la rétroactivité. C'est une des notions les plus détestées dans les milieux juridiques. L'idée que l'on puisse, par le biais d'une loi, modifier rétroactivement ou après coup, un droit acquis, est pratiquement inconcevable. Par conséquent, c'est seulement dans certains types de législation, par exemple dans la législation de l'impôt sur le revenu où l'on essaie de mettre les divers intérêts économiques sur un pied d'égalité, que nous avons rencontré cette notion de rétroactivité.

L'Association du Barreau canadien ne veut pas appuyer ces dispositions, parce qu'elles créeront un climat d'incertitude et d'imprévisibilité à cause du pouvoir d'établir des règlements s'appliquant rétroactivement à une série d'immigrants qui sont peut-être déjà arrivés à une certaine étape du processus. Prenons un exemple concret. À supposer qu'un de mes clients ait déjà passé une entrevue, il se peut très bien qu'un règlement qui le disqualifie soit adopté en vertu des dispositions du paragraphe 114.(10) alors qu'il se prépare peut-être déjà à déménager ou à vendre sa voiture.



*[Text]*

We really have to wonder whether or not we have the same type of interests that prevail, as in income tax law, in the immigration law, especially when people come to our doorstep and apply to our country in the good faith of our system.

Therefore, I should initially tell you that our primary recommendation is that all of the retroactivity provisions be removed from the bill.

I would like to make one passing comment from a CBA-Ontario perspective for a moment, although this is a national presentation. When the retroactivity provision was presented to our provincial executive on a Friday, the reaction within three hours at the highest levels of our bar association in Ontario was absolutely negative. Retroactivity must be preserved for the most specific types of cases. Let's remember that we are creating a regulation power here that could be in the hands of many different governments in the future, for many different policy reasons, and you have no control. The scrutiny of Parliament is gone. This is very, very serious.

## • 1045

Assuming that we are left at the end of the day with a retroactivity power that remains in section 114, the Canadian Bar Association must make some responsible recommendations concerning how that retroactivity power should be utilized.

We make a distinction between applications that have been filed prior to a regulation being enacted for retroactivity purposes which affect a certain class of applicant and subsequent applications. Let me put that into basic terms.

It is our perception that the retroactivity power would primarily be used to disqualify assisted relative applicants. That is our feeling on it. The logic would be that these people are not really being selected in the truest sense because their sponsorship bonus points, which are coming from the Canadian relative, basically, allow them entry. They are not really being selected; therefore, we would like to re-select these people according to new criteria.

The fact of the matter is that these people are in process right now. They have paid money. They have certain expectations of a legal system and of a process. In our view as an association, it would be quite inappropriate to pass a regulation that would affect that class of applicant, assisted relatives, and say that all assisted relatives whose applications are now pending are disqualified, or that their applications are in abeyance, or however you want to propose terminology.

In our view, if at the end of the day this retroactivity power is so critical in this legislation, as opposed to income tax legislation, then it makes no sense whatsoever to apply that retroactivity power to any class of applicant now in process. I should say that this is from a charter point of view. We are firmly convinced that the government would have significant charter problems if it tried to eliminate the right of an existing applicant through a process of determining a

*[Translation]*

Il convient de se demander si ce pouvoir a la même importance dans la législation de l'immigration que dans la législation fiscale, surtout quand on songe que les gens font une demande d'immigration dans notre pays parce qu'ils ont confiance dans notre système.

Par conséquent, je vous signale que nous recommandons d'abord et avant tout que l'on supprime les dispositions relatives à la rétroactivité.

Je voudrais faire en passant un commentaire sur ce qui est arrivé au niveau de la section de l'Ontario de l'ABC, même si nous sommes les porte-parole de l'association nationale. Lorsque des dispositions concernant la rétroactivité ont été exposées un certain vendredi, à une réunion de l'exécutif provincial, dans les trois heures qui ont suivi, elles ont suscité des réactions absolument négatives aux plus hauts échelons. Il faut conserver la rétroactivité uniquement dans certains cas bien précis. Il ne faut pas oublier qu'on crée ici un pouvoir de réglementation susceptible de se retrouver entre les mains de nombreux gouvernements différents à l'avenir, de gouvernements susceptibles de poursuivre des politiques très différentes. Or, il n'y a aucun contrôle. Le contrôle parlementaire disparaît. C'est très très grave.

En supposant qu'il reste au bout du compte un certain pouvoir de rétroactivité à l'article 114, l'Association du Barreau canadien doit formuler des recommandations responsables au sujet de la façon dont ce pouvoir devrait être utilisé.

On établit une distinction entre les demandes présentées avant l'entrée en vigueur d'un règlement aux fins de la rétroactivité et qui touchent à une certaine catégorie de candidats et les demandes ultérieures. Permettez-moi de m'expliquer en termes simples.

Nous avons l'impression que le pouvoir de rétroactivité servirait principalement à rejeter des candidats de la catégorie des parents aidés. C'est notre impression. Le raisonnement serait que ces gens-là ne sont pas vraiment sélectionnés au sens propre du terme parce que leurs points supplémentaires de parrainage, qui résultent de la présence d'un parent au Canada, leur permettent d'entrer au pays. Ils ne sont pas vraiment sélectionnés et on voudrait sélectionner à nouveau ces gens-là en fonction de nouveaux critères.

En réalité, les demandes de ces gens sont à l'étude. Ils ont payé quelque chose. Ils ont certaines espérances face à un système juridique et à un processus. Nous estimons, à titre d'association, qu'il serait plutôt malvenu d'adopter un règlement touchant cette catégorie de candidats, celle des parents aidés et d'affirmer que tous les parents aidés dont les demandes sont en instance sont éconduits ou que leurs demandes sont en suspens, selon les termes que vous voulez proposer.

À notre avis, si, au bout du compte, ce pouvoir de rétroactivité reste si crucial dans ce projet de loi, par opposition à la Loi de l'impôt sur le revenu, il serait absolument illogique de l'appliquer aux catégories de requérants dont le dossier est en instance. Je l'affirme dans la perspective des droits prévus par la Charte. Nous sommes fermement convaincus que le gouvernement prêterait le flanc à de nombreuses contestations fondées sur la Charte s'il

[Texte]

cut-off point, such as the date that he or she is interviewed, the date of receiving an interview notice.

For example, if you are going to retroactively fail an applicant now, the question is, whom do you fail? Everybody? The answer: you do not want to fail somebody who almost has the immigrant visa in his hands, or has it in his hands and is on his way to Canada. At what point in the process do you fail somebody?

The thinking is that maybe we will fail somebody if he or she does not have the interview notice yet. All those people who have received an interview notice, whom we are committed to in some fashion, pass, continue on the old rules. All those people who have not received a notice fail.

I cannot get an interview notice out of a post like Hong Kong for two years. I can get one out of New York, Detroit or Buffalo in six or eight months. This discrimination in the varying time periods of processing from one post to another determines how I have been processed, and how fast I have been processed, and I did not do anything wrong. Two brothers, one who files in London and one who files in Hong Kong, will be processed under different time periods. Should one be disqualified retroactively and the other proceed because of the resource management of that particular office? The answer is no. There is no way you could choose a point in time that would have any rational basis to it.

Accordingly, the Canadian Bar Association submits, leave well enough alone. Those people in process are in process. Those people who go into process after a regulation has been passed at least know the rules of the game. If they enter that game, they enter that game with the knowledge of the rules.

I am going to make one fast comment concerning the terms and conditions on mobility. This is rather shocking at first, to think that somebody can come to Canada and be required to live in a geographical location. The fact of the matter is that the Canadian Bar Association at this time makes no comment on the legality of that provision in the legislation. The reason is that, in order to determine whether or not it offends proposed section 6, which *prima facie* we think it does... whether it can be saved by section 1, one would have to see how the regulation is worded.

At this point in time, it would be an illusion for us to use a charter argument or the mobility argument inside the Immigration Act until such time as you see how comprehensive the regulation is and what it is sensitive to. We do not comment at this time on that issue.

We do comment on one or two deficiencies in the way the terms and conditions provision is currently worded. I should tell you that the authority for terms and conditions is in section—

[Traduction]

essayait d'éliminer le droit d'un candidat existant au cours d'un processus à une date limite, telle que la date de l'entrevue ou la date de réception d'un avis de convocation à une entrevue.

Par exemple, si on rejette des requérants rétroactivement aujourd'hui, il faut se demander qui sera visé? Tout le monde? On ne veut pas rejeter quelqu'un qui est sur le point d'obtenir son visa d'immigration, ou qui l'a obtenu et est en route pour le Canada. À quelle étape du processus, rejetterait-on quelqu'un?

La logique est qu'on rejetterait peut-être celui qui n'a pas encore reçu sa convocation à une entrevue. Tous ceux qui ont reçu cette convocation, ceux envers qui nous avons pris une certaine forme d'engagement, sont acceptés selon les anciennes règles. Tous ceux qui n'ont pas reçu d'avis de convocation sont rejetés.

Il est impossible de recevoir d'avis de convocation d'un bureau comme celui de Hong Kong avant deux ans. On peut en obtenir un à partir de New York, Détroit ou Buffalo en six ou huit mois. Cette discrimination due au délai de traitement variable d'un bureau à l'autre détermine comment la demande est traitée et à quelle vitesse elle l'est, même si le candidat n'a rien fait de mal. Deux frères dont l'un présente sa demande à Londres et l'autre à Hong Kong ne seront pas traités sur un pied d'égalité et ce, à cause des délais différents. Faudrait-il en disqualifier un rétroactivement et laisser la demande de l'autre suivre son cours à cause de la gestion des ressources dans un bureau en particulier? La réponse est non. Il n'y a aucun moyen de choisir une date limite qui aurait une justification raisonnable.

Par conséquent, l'Association du Barreau canadien estime qu'il vaudrait mieux ne rien changer. Les candidats dont les demandes sont à l'étude sont engagées dans le processus. Ceux qui s'y engagent après qu'un règlement est adopté connaissent au moins les règles du jeu. S'ils décident de tenter le coup, ils le font en connaissance de cause.

Je vais commenter brièvement les conditions relatives à la mobilité. Il est plutôt atterrant au départ de penser que quelqu'un peut venir au Canada être forcé de vivre à un endroit en particulier. L'Association du Barreau canadien ne se prononce pas, pour le moment, sur la légalité de cette disposition de la loi. Il en est ainsi parce que, pour déterminer si elle contrevient au paragraphe 6 proposé, ce que nous pensons de prime abord... si le paragraphe 1 l'emporte, il faudrait voir comment le règlement est formulé.

Pour l'instant, il serait illusoire pour nous de recourir à l'argument de la Charte ou à celui de la mobilité prévue par la Loi sur l'immigration, tant que nous ne connaissons pas la portée du règlement et les aspects touchés. Nous ne passerons donc aucune remarque sur cette question pour le moment.

Nous voulons cependant faire ressortir une ou deux lacunes concernant la façon dont les conditions sont formulées actuellement. Je dois dire tout d'abord que le pouvoir relatif aux modalités se trouve à l'article...



[Text]

**A voice:** Page 101.**Mr. Greenberg:** It's proposed paragraph 114.(1)(ii.3):

where such terms and conditions are for the purpose of providing adequate health or social services or for fostering a strong and viable economy and regional prosperity in Canada, terms and conditions concerning place of residence and occupation

My comments are simply this with respect to terms and conditions: terms and conditions may very well have a useful role to play, but inside the legislative framework there should be a restriction on the length of time of a term and condition.

It is preposterous to think that one might be able to pass a regulation that would, for example, put a term and condition of five years when one could theoretically become a citizen after three years. There should be some sort of restriction, and to that extent there should also be some restriction on geographical location.

There are serious concerns as to what we are talking about here geographically. Are we restricting people to Toronto, the city of North York, a small community, a province, a regional municipality? That should be done by way of a legislative framework, not by a regulatory framework. In other words, the full power to provide a geographical limitation should not be provided unless it will also restrict to the type of geographical location we're talking about. If it's a regional interest that is going to be addressed, that's what the legislation should refer to. From that point on, the regulation can be drafted.

The third point I want to make is that there is an issue arising in proposed paragraph 114.(1)(ii.2) that has to do with varying terms and conditions... mandatory terms and conditions. Although our brief won't cover this point exactly, there is a lot of confusion among us as to what the word "mandatory" means. I think I know what it means, but when I talk to officials I become very concerned.

I think they mean that a mandatory condition is a condition that must be imposed in every immigrant visa of a particular class. For example, I suppose there would be mandatory conditions in entrepreneurial applications to ensure they set up the business, create the jobs, or whatever; and that no visa officer can waive that obligation to insert that type of term and condition. I think that's what they mean. But mandatory is not defined anywhere in the act. The reason is that there is some suggestion in reading the sections together that mandatory conditions cannot be extended or can't be amended the same way as another type of condition—for example, a visitor extension in Canada.

So a problem that has arisen which hasn't been properly addressed is what happens if, for example, under the present system you've run your two years and you haven't established your business and your condition firm. We understand the

[Translation]

**Une voix:** Page 101.**M. Greenberg:** Il est proposé à l'alinéa 114.(1)(ii.3):

prévoir les conditions dont l'agent d'immigration peut assortir le droit d'établissement d'un immigrant, notamment en ce qui concerne, dans la mesure où celles-ci visent à offrir des services sociaux ou de santé ou à stimuler l'essor d'une économie florissante et à assurer la prospérité régionale au Canada, son lieu de résidence et sa profession.

Mes remarques portent uniquement sur les conditions. Les conditions ont peut-être un rôle utile à jouer, mais à l'intérieur du cadre législatif, il faudrait en limiter la durée.

Il est absurde de penser qu'on peut adopter un règlement imposant, par exemple, des conditions pendant cinq ans alors qu'il est théoriquement possible de devenir citoyen après trois ans. Il faudrait certaines restrictions, et dans cette mesure, il faudrait également certaines restrictions quant au lieu géographique.

Nous nous inquiétons gravement de ce qu'on entend par là. Limitons-nous les gens à Toronto, à North York, à une petite ville, à une province ou à une municipalité régionale? Il faudrait le faire dans un cadre législatif et non dans un cadre réglementaire. Autrement dit, le plein pouvoir de prévoir des contraintes géographiques ne devrait pas être accordé à moins qu'il limite également le type d'endroit dont il est question. S'il s'agit de répondre à un impératif régional, c'est cela que la loi devrait préciser. De ce point de vue, il serait possible de rédiger un règlement.

Le troisième point que je veux soulever est le fait que l'alinéa 114.(1)(ii.2) proposé soulève une question au sujet des conditions variables... du caractère obligatoire des conditions. Bien que notre mémoire ne traitera pas précisément de cet aspect, il y a beaucoup de confusion dans notre esprit quant au sens du terme «obligatoire». Je crois savoir de quoi il s'agit, mais quand j'en parle aux fonctionnaires, cela m'inquiète beaucoup.

Je pense qu'ils veulent dire qu'une condition obligatoire doit être imposée pour tous les visas d'immigration d'une catégorie en particulier. Par exemple, je suppose qu'il serait obligatoire d'imposer des conditions pour la catégorie des entrepreneurs, afin de s'assurer qu'ils mettent sur pied des entreprises, créent des emplois ou atteignent d'autres objectifs et qu'aucun agent des visas ne peut faire exception à cette obligation d'imposer ce genre de conditions. Je pense que c'est ce qu'ils ont en tête. Mais la loi ne définit nullement ce qu'on entend par «obligatoire». Il en est ainsi parce que la lecture de l'ensemble des articles donne à penser que les conditions obligatoires ne peuvent être imposées ni modifiées de la même façon que les autres conditions—par exemple la prolongation du séjour d'un visiteur au Canada.

Un problème qui a été soulevé et auquel on n'a pas trouvé de solution convenable est ce qui arrive quand, par exemple, selon le système actuel, les deux années sont épuisées et que l'entreprise n'est pas encore établie. Nous

[Texte]

Department of Justice is of the view that it is a condition that can't be touched. You can't extend the two years for entrepreneurs. If that is what they mean by mandatory, we may have a problem, especially if those mandatory conditions are used for the purpose of restricting geographical location.

What if we restrict an accountant who goes up to North Bay and we want him to work in a particular area? What if there are no jobs in that area and he goes into the local Canada immigration centre and says he found a job in Bracebridge. He may very well say that it's a mandatory condition and he cannot change it. If you can't comply, good-bye. So I'm very concerned.

I think this committee should take a very close look at what is meant by mandatory condition, whether or not hands are being tied in a way that was not intended.

**Mr. Friesen:** Just to interject, I would never restrict a person to Toronto.

**Mr. Carter Hoppe (Chairperson, Ontario Immigration Law Section, Canadian Bar Association):** Mr. Chairman and members, I'm extremely pleased with our submission, the one you don't have in front of you. We haven't had time to have it translated. Rest assured as soon as that task is completed, it will be in your hands.

I appeared before some of you in June, before the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. I got a laugh at that time when I said that our brief is really, really good and I urge you to read it and study it carefully. I say that again.

I'm primarily responsible, I suppose, for part I of this brief on immigration matters, with the able assistance of Mr. Greenberg and the national headquarters staff of the Canadian Bar Association. I can tell you that our analysis is authoritative to the extent that we've made statements that are true. Our conclusions, our recommendations, I leave for your judgment to see if they're up to your standards.

• 1055

Certainly my colleague, Mr. Waldman, who is primarily responsible for the refugee part, part II of our brief, also did pretty good work and had some able assistance from the national headquarters staff.

With that, I want to touch on some of the matters from a kind of macro view, if you like. The sections of our submission in the table of contents you have before you that I'm going to be dealing with in the next few minutes are sections III, IV and V—inadmissibility for prior criminal activity or association, removal after admission, and authority of the senior immigration officer to remove without a hearing.

I propose to take a kind of macro view for a moment with respect to sections III and IV, inadmissibility for prior criminal activity or association, and removal after admission. Those two sections of our brief deal with two proposed

[Traduction]

croyons comprendre que, selon le ministère de la Justice, cette condition est intouchable. Il est interdit de prolonger le délai de deux ans dans le cas des entrepreneurs. Si c'est ce qu'on entend par «obligatoire», nous nous attirons peut-être des ennuis, surtout si ces conditions obligatoires servent à limiter les endroits où les immigrants peuvent s'établir.

Qu'arrive-t-il si nous limitons la mobilité d'un comptable qui veut s'établir à North Bay alors que nous voulons qu'il s'établisse ailleurs? Qu'arrive-t-il s'il n'y a pas de travail dans cette région et qu'il déclare au centre local d'Immigration Canada avoir trouvé du travail à Bracebridge. Il se peut fort bien qu'on lui rétorque que la condition est obligatoire et qu'on ne peut rien y faire. S'il ne peut remplir cette condition-là, qu'il s'en aille. Cela m'inquiète beaucoup.

Je pense que votre comité devrait examiner attentivement ce qu'on entend par une «condition obligatoire» et si les mains ne sont pas liées d'une façon que nous ne souhaitons pas.

**M. Friesen:** Si vous me permettez d'intervenir, je ne confinerai jamais personne à Toronto.

**M. Carter Hoppe (président, Section de la législation ontarienne de l'immigration, Association du Barreau canadien):** Monsieur le président, chers membres du comité, je suis fort satisfait de notre mémoire, de celui que vous n'avez pas encore devant vous. Nous n'avons pas eu le temps de le faire traduire. Soyez assurés que nous vous le ferons parvenir dès que cette tâche sera terminée.

J'ai comparu devant certains d'entre vous en juin, devant le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. On a bien ri à mes dépens quand j'ai affirmé que notre mémoire est vraiment très très bon et quand j'ai exhorté les membres à le lire et à l'étudier attentivement. Je le répète une fois de plus.

Je suis principalement responsable, je suppose, de la partie I de ce mémoire, qui porte sur les questions d'immigration. J'ai reçu l'aide très précieuse de M. Greenberg et du personnel du bureau national de l'Association du Barreau canadien. Je peux vous assurer que notre analyse fera autorité, parce que nos déclarations sont véridiques. Quant à nos conclusions et à nos recommandations, je vous laisse le soin de juger si elles sont à la hauteur de vos attentes.

Il ne fait aucun doute que mon collègue, M. Waldman, le principal responsable de la partie II de notre mémoire, qui porte sur les réfugiés, a fait du bon travail lui aussi et a reçu l'aide précieuse du personnel du bureau national.

Sur ce, je vais maintenant aborder quelques questions dans une perspective globale. Les chapitres de notre mémoire indiqués dans la table des matières que vous avez devant vous et que je vais aborder dans les minutes qui suivent sont les chapitres III, IV et V, soit la non-admissibilité pour activité ou association criminelle antérieure; le renvoi après l'autorisation de séjour et le pouvoir des agents d'immigration supérieurs de renvoyer sans audience.

Je propose d'adopter une vue d'ensemble au sujet des chapitres III et IV, portant sur la non-admissibilité pour activité criminelle antérieure ou pour culpabilité par association et sur le renvoi après admission. Ces deux



[Text]

sections of the Immigration Act: section 19, which deals with inadmissible classes, and section 27, which deals with removal after admission. These two sections should be seen as operating in tandem.

Both of these proposed sections permit immigration officers, either at the port of entry in the case of proposed section 19, or inland in the case of proposed section 27, to remove people who are undesirable from Canada. Most of the provisions in proposed section 19 deal with some form or another of criminal inadmissibility, but there are also aspects that deal with other forms of undesirability, if I could put it that way, such as terrorism and matters of security, security risks or threat to Canada.

The proposed paragraphs I want to spend some moments on this morning are 19.(1)(c.1) and 19.(1)(c.2). I'm sure you've had your attention directed to those before on other occasions when people have been talking to you about this brief. They are found at page 18 of Bill C-86. The two proposed paragraphs should be looked at separately.

Proposed paragraph 19.(1)(c.1) introduces a change that goes even farther than the old 1952 act. The 1952 act introduced into Canadian law a provision something similar to the American provision, which is still in their law, that bars the entry of people who have been convicted of relatively serious offences or who have admitted having committed such offences—confessed or convicted persons.

We did away with that provision in 1976 with the passage of the present Immigration Act, and we started to use language whereby we compared or made equivalency tests with respect to foreign convictions and convictions that have taken place in Canada. The language you see throughout this section and proposed section 27 is with respect to offences or activity which, if committed outside Canada, would, had they been committed in Canada, constitute a Canadian offence.

I was partly responsible for that particular way of wording the equivalency between the foreign and the Canadian conviction back in 1976 when I participated as a member of the government, before I was called to the bar. I can see that this language is coming back to haunt me because in proposed paragraph 19.(1)(c.1) we now have the extension of this concept.

Beyond convictions that have taken place in foreign countries for foreign offences, we now have immigration officers, adjudicators and visa officers concerning themselves with whether or not someone engaged in activity, committed acts or offences in a foreign country, regardless of the law in that foreign country, whether legal or not in that foreign country, would, had those acts or activities been committed in Canada, amount to a Canadian offence. The standard is so wide that it covers not only indictable offences but offences that are also punishable by way of summary conviction under federal statutes. That is incredibly wide.

**The Chairman:** The question of what "omission" means was raised yesterday.

**Mr. Hoppe:** I'm not a criminal lawyer, but there are some occasions when omitting to do something that you have a positive duty to do is the same or tantamount to—I'm being a lawyer here—to committing a positive act.

[Translation]

chapitres de notre mémoire touchent à deux articles proposés de la Loi sur l'immigration, soit l'article 19, sur les catégories non admissibles, et l'article 27, sur le renvoi après admission. Ces deux articles vont de pair.

Ils permettent tous les deux aux agents d'immigration, que ce soit au point d'entrée dans le cas de l'article 19 ou en territoire canadien dans le cas de l'article 27, d'expulser des indésirables du Canada. La plupart des dispositions de l'article 19 proposé sont liées à une forme quelconque de non-admissibilité pour des motifs d'ordre délictueux, mais certains aspects comportent également d'autres motifs de non-admissibilité, comme le terrorisme et les questions de sécurité, les risques pour la sécurité ou un danger pour le Canada.

Les alinéas proposés auxquels je veux consacrer quelques minutes ce matin sont l'alinéa 19.(1) c.1) et 19.(1) c.2). Je suis certain que votre attention a déjà été attirée sur ces alinéas lorsque d'autres intervenants vous ont parlé de ce mémoire. Les alinéas en question se trouvent à la page 18 du projet de loi C-86. Il faudrait les examiner séparément.

L'alinéa 19.(1)c.1) proposé apporte un changement qui va encore plus loin que la vieille loi de 1952. La loi de 1952 a inscrit dans le droit canadien une disposition semblable à la disposition américaine, encore en vigueur, interdisant l'entrée des gens reconnus coupables d'infractions graves ou ayant avoué avoir commis de telles infractions—des gens qui ont avoué ou ont été reconnus coupables.

Nous avons abrogé cette disposition en 1976 en adoptant la Loi sur l'immigration actuelle et nous avons commencé à comparer les condamnations à l'étranger aux condamnations au Canada et à définir des critères d'équivalence. Le libellé de cet article et celui de l'article 27 proposé se rapportent à des infractions ou des activités à l'étranger qui, si elles avaient eu lieu au Canada, constitueraient des infractions chez nous.

J'ai été en partie responsable de cette formulation de l'équivalence entre les condamnations à l'étranger et au Canada en 1976, puisque j'y ai participé à titre de fonctionnaire, avant d'être appelé au Barreau. Je constate que cette formulation revient me hanter parce que l'alinéa 19.(1) c.1) proposé élargit cette notion.

Au-delà des condamnations à l'étranger pour des infractions commises à l'étranger, les agents d'immigration, les arbitres et les agents de visas se demandent désormais si des activités, des actes ou des infractions à l'étranger, peu importe le droit dans ces pays, que ce soit légal ou non dans ces pays, seraient considérés comme des infractions au Canada s'ils étaient commis au Canada. La norme est si vaste qu'elle couvre non seulement les infractions punissables sur acte d'accusation mais aussi celles qui sont punissables sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu des lois fédérales. La portée est extrêmement vaste.

**Le président:** La question du sens du terme «omission» a été évoquée hier.

**M. Hoppe:** Je ne suis pas criminaliste, mais il arrive qu'omettre de faire quelque chose qui constitue un devoir positif revient—et je parle en tant qu'avocat—à commettre un acte.

[Texte]

**Mr. Lorne Waldman (Member of Executive, Canadian Bar Association):** Failure to provide the necessities of life is an offence under the Criminal Code, for example. That's the one that comes to mind.

• 1100

**Mr. Hoppe:** Primarily, we are talking of positive acts. There are a few exceptions in our Criminal Code where an omission is tantamount to a positive act.

Similarly, in proposed paragraph 19.(1)(c.2) we have a very wide net being cast. That appears at page 19. That is the so-called guilt-by-association clause that deals with situations in which there are reasonable grounds to believe persons who are or were former members of an organization that at present or at some time in the past was engaging in activity that would be criminal in nature. Again the net is very wide; it is any activity that might be punishable under any act of Parliament by way of indictment. Theoretically, that is a very broad net. It goes right down to such activity as theft under \$1,000 or removing a natural bar from a harbour. There are many, many offences under federal statutes that are punishable by way of indictment or may be punishable by way of indictment. It's a very broad net.

Although there are important differences between proposed sections 19 and 27, I'm going to ask you to understand, when looking at proposed section 27, that the comments I am making on proposed section 19 apply equally—and I was privileged to use the phrase for the first time in my legal career, *mutatis mutandis*, which I understand means making the necessary changes. It is some kind of gerundive or something.

The government, in these sections, is attempting to do what it can't do right now. But it can do an awful lot right now. You should look at what it can do under the present wording of section 19. Right now, section 19 permits the denial of entry to persons who have been convicted of relatively serious offences in foreign countries if those offences, had they been committed in Canada, would amount to a Canadian offence.

Similarly, the present section 19 allows immigration officials to deny entry to those who, on reasonable grounds, are suspected of coming to Canada for the purpose of committing crimes. If we have hard information or security and intelligence reports that an individual is coming to Canada to murder people at a Vietnamese restaurant in Toronto, that person can be stopped at the port of entry under the existing law already.

So who are these new provisions attempting to get at? In my submission, it is the relatively narrow group of people who have neither been convicted, who have managed to evade the criminal justice systems in their own countries or indeed in Canada or in third countries, and on whom we don't quite have hard information that they are going to commit a crime in Canada, but we just don't want them here because of their past associations or our belief that they have been involved in criminal activity. A laudable purpose.

[Traduction]

**M. Lorne Waldman (Association du Barreau canadien):** Ne pas fournir les nécessités de la vie constitue une infraction aux termes du Code criminel, par exemple; c'est celui qui me vient à l'esprit.

**M. Hoppe:** Nous parlons principalement de faits. Il y a peu d'exceptions dans notre Code criminel de situations où une omission équivaut à un fait.

De même, l'alinéa 19.(1)(c.2) proposé a une portée très vaste; il se trouve à la page 19. Il s'agit de ce qu'on appelle l'article de culpabilité par association qui porte sur des situations où il y a raisonnablement lieu de croire que les intéressés ont déjà appartenu ou appartiennent à une organisation dont les activités passées ou présentes sont de nature criminelle. Là aussi, la portée est très vaste. Elle comprend toute activité susceptible d'être punissable par acte d'accusation en vertu de n'importe quelle loi du Parlement. Théoriquement, la portée est très vaste. Elle comprend même des activités telles qu'un vol de moins de 1,000\$ ou l'enlèvement d'un obstacle naturel dans un port. Un très très grand nombre d'infractions aux termes des lois fédérales sont punissables par acte d'accusation ou pourraient l'être. La portée est immense.

Malgré des différences importantes entre les articles 19 et 27 proposés, je vous prie de vous rappeler, à l'examen de l'article 27 proposé, que mes remarques au sujet de l'article 19 s'appliquent aussi—et j'ai eu le privilège d'employer l'expression pour la première fois dans ma carrière d'avocat—*mutatis mutandi*, ce qui veut dire «avec les changements nécessaires», si je comprends bien. Il s'agit d'une sorte de gérondif, je crois.

Dans ces articles, le gouvernement voudrait faire ce qui lui est interdit actuellement. Or, il a déjà beaucoup de pouvoirs actuellement. Vous devriez considérer ce qu'il peut faire selon le libellé actuel de l'article 19. À l'heure actuelle, l'article 19 permet d'interdire l'entrée aux requérants reconnus coupables d'infractions relativement graves à l'étranger lorsque ces infractions seraient considérées comme telles au Canada si elles étaient commises chez nous.

De même, l'article 19 actuel permet aux agents d'immigration d'interdire l'entrée à ceux dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils viennent au Canada pour y perpétrer des actes criminels. Si nous avons des renseignements sûrs ou des rapports des services de sécurité et de renseignement indiquant qu'un individu vient au Canada pour tuer quelqu'un dans un restaurant vietnamien de Toronto, cet individu peut être refoulé au point d'entrée en vertu de la loi actuelle.

Par conséquent, que visent les nouvelles dispositions? Selon moi, elles visent le groupe relativement restreint de personnes qui n'ont jamais été reconnues coupables d'actes criminels, qui ont réussi à échapper au système de justice pénale de leur propre pays ou encore au Canada ou dans d'autres pays, et sur lesquels aucun renseignement n'indique sans l'ombre d'un doute qu'elles pourraient commettre un acte criminel au Canada, mais dont nous ne voulons pas en raison de leurs associations antérieures ou de notre conviction qu'elles ont participé à des actes criminels. L'objectif est louable.



## [Text]

The question is, how do you spread that net without overfishing, without catching the minnows and the dolphins with the sharks? I put it to you that virtually all of my clients who are either coming to Canada to visit or who are already in Canada as visitors or, indeed, permanent residents, are now either inadmissible to Canada or will be if this bill passes intact. They will all be either inadmissible to Canada as visitors or immediately removable from Canada.

Members of the committee, let us say you all became landed immigrants a month ago. This bill comes into force on January 1, 1993. You have been living happily in Canada for six or seven months. You have bought a house and you have a job. Suddenly, you are now reportable under subsection 27(1) if any of you have ever committed any act anywhere in the world—even though you were never caught and even though you were never charged and even though you were never convicted of anything—that would amount to a crime in Canada. Have any of you ever driven a car after having a few too many drinks? Have you ever made a personal telephone call at government expense? Have you ever, when you were a child, 14 years of age, taken a chocolate bar, or smashed a fellow playmate in the head with a rock or a snowball in the schoolyard? Those are crimes.

I think there is a biblical reference that is appropriate here: let him—or her, to be politically correct—without sin cast the first stone. Virtually everyone in the entire world is inadmissible under this act.

I know you think I am engaging in a parade of horrors here, but I defy you to prove me wrong. I put this question to government officials. No one denies the net is cast really extensively. The question is, how does one pull back and yet be able to target these sharks precisely, these bad persons we don't want to come to Canada?

• 1105

One of the ways that is suggested in our submission is that the government consider prescribing lists of either named individuals and/or named organizations whom we don't want to come to Canada. After all, what are we dealing with here? We are dealing with people at the port of entry. We have immigration officers who have access to security and intelligence reports from governments around the world and law enforcement agencies around the world. If we didn't have this information we wouldn't be stopping anybody, would we?

If the information is in the computer, it is on the hit list. I think the system they use is called FOSS. Why not simply legitimize that process and prescribe people on that list by name or named organization? That way we don't have to catch all the minnows. We don't have to catch all the innocents who blurt out that one day three years ago they didn't file an income tax return in the United States of America. If you haven't filed your income tax return, that's an offence had you done that in Canada.

## [Translation]

La question qui se pose, c'est comment jeter un filet aussi vaste sans risquer que les mailles ne soient trop serrées et de capturer aussi bien le menu fretin et les dauphins que les requins? Je vous assure que presque tous mes clients qui viennent au Canada à titre de visiteurs ou qui sont déjà au Canada à titre de visiteurs ou même de résidents permanents ne seront pas admissibles au Canada et ne seront pas admis au Canada si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle. Ils deviendront tous non admissibles au Canada à titre de visiteurs ou pourront être refoulés immédiatement du Canada.

Chers membres du comité, supposons que vous soyez tous devenus des immigrants reçus il y a un mois. Le projet de loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992. Vous avez vécu heureux au Canada pendant six ou sept mois. Vous avez acheté une maison et trouvé du travail. Soudainement, on peut faire un rapport sur vous en application du paragraphe 27(1) si l'un de vous a commis quelque part dans la monde—même si vous n'avez jamais été pris, même si on n'a jamais porté d'accusation et même si vous n'avez jamais été reconnu coupable de quoi que ce soit—un acte qui constituerait une infraction s'il était commis au Canada. Combien d'entre vous ont pris le volant après avoir bu quelques Verres de trop? Avez-vous déjà fait des appels téléphoniques personnels payés par le gouvernement? Quand vous étiez enfants, à 14 ans par exemple, n'avez-vous jamais volé une tablette de chocolat, cassé une vitre ou frappé un copain sur la tête avec une pierre ou une balle de neige dans la cour d'école? Or, ce sont là des actes criminels.

Je pense qu'une référence biblique est pertinente ici: Que celui... ou celle, puisqu'il faut bien le dire... qui n'a jamais péché jette la première pierre. Presque tout le monde sur toute la planète ne serait pas admissible selon cette loi.

Je sais que vous pensez que j'exagère avec mes histoires d'horreur, mais je vous défie de prouver que j'ai tort. Je pose la question aux fonctionnaires. Personne ne nie qu'on jette un filet immense. La question à se poser c'est comment le retirer de manière à ne capturer que les requins, ces mauvais sujets que nous ne voulons pas voir au Canada?

L'une des solutions proposées dans notre mémoire serait que le gouvernement dresse des listes désignant les gens ou les organisations que nous ne voulons pas voir au Canada. Après tout, de quoi s'agit-il ici? De gens qui se présentent à un point d'entrée. Nous avons des agents d'immigration qui ont accès à des rapports des services de sécurité et de renseignement provenant des gouvernements du monde entier et des organismes d'exécution de la loi du monde entier. Sans ces renseignements—là nous ne fermerions la porte à personne, n'est-ce pas?

Si les renseignements sont informatisés, ils se retrouvent sur la liste. Je pense que le système employé s'appelle FOSS. Pourquoi ne pas simplement légitimer ce processus et désigner quiconque se trouve sur cette liste de noms ou d'organisations? De cette façon, nous n'attraperons pas le menu fretin. Nous ne capturerons pas tous les innocents qui osent avouer ne pas avoir produit de déclaration d'impôt il y a trois ans aux États-Unis. Ne pas produire une déclaration d'impôt est une infraction au Canada.

[Texte]

**The Chairman:** Doesn't the principle of reasonable grounds answer that to a certain extent? Doesn't that set up a process before excluding? If you prescribe them, there could be all sorts of innocent people out there and suddenly they are on a computer list in Canada with no process even to challenge it.

**Mr. Hoppe:** I would presume that the minister himself, or the Governor in Council itself, would use reasonable grounds before including anyone on such a list. I agree reasonable grounds is the test. The question is, do we leave it up to every individual officer at a port of entry, with no guidance, except perhaps some administrative guidelines, to determine who may, on reasonable grounds, have committed an act or who may have belonged to an organization that itself, on reasonable grounds, is believed to have engaged in crimes? Why don't we make the minister use that test and come up with a formula for the inclusion of people who are precisely prescribed?

This will not only aid the travelling public in knowing who is admissible to Canada and who isn't, it will greatly alleviate and simplify the task of the officers at the port of entry.

Under this provision as written it isn't the minister who decides what the reasonable grounds are and who are the targets; it is each individual officer. You are going to have different decisions on similar facts from officer to officer, port of entry to port of entry, region to region. If there are prescribed lists of people it will greatly simplify the process and make it a lot easier.

There is an argument that there is political accountability for the inclusion of someone on the list, but, ladies and gentlemen, already this act, in its present form, requires that there be political accountability. The minister, or the Governor in Council as the case may be, has to decide whether five years have gone by and the person has rehabilitated in the cases of criminal inadmissibility, and in the cases where the admission would not be detrimental to the national interest it is the minister who makes that decision. Political accountability is a neutral factor. I say to you that in that way the unintended victims of the new provisions can be allowed to visit Canada.

One final thing to put this in perspective for you, in case you're still not convinced, is that when you apply as an immigrant to come to Canada you are also screened by section 19. Right now the immigration application form asks everyone, "Have you ever been convicted of or currently charged with a crime?" It also, to pick up another point in section 19, asks every immigrant whether or not they have ever committed a war crime.

Presumably we are now going to have to ask people on the immigration application form, "Have you ever committed an act or omission that would amount to an offence in Canada?" Every person who answers any question

[Traduction]

**Le président:** Le principe des motifs raisonnables ne répond-il pas à cette objection, jusqu'à un certain point? N'établit-il pas un processus avant l'expulsion? Si on les désigne, toutes sortes de gens innocents pourraient se retrouver soudainement sur une liste informatisée au Canada, sans recours ni possibilité de contestation.

**M. Hoppe:** Je présume que le ministre lui-même, ou le gouverneur en conseil, invoquerait le principe des motifs raisonnables avant d'ajouter le nom de qui que ce soit sur cette liste. Je conviens que les motifs raisonnables sont le critère essentiel. Mais laissons-nous à chacun des agents aux points d'entrée, sans conseils, sauf peut-être quelques directives administratives, le soin de déterminer qu'il y a des motifs raisonnables de croire que quelqu'un peut avoir commis un acte criminel ou avoir appartenu à une organisation pour laquelle il y a aussi des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis des actes criminels? Pourquoi ne pas demander au ministre d'appliquer ce critère et de trouver une formule pour inclure les personnes qui sont expressément désignées?

Cette mesure aiderait les voyageurs à savoir qui est admissible au Canada et qui ne l'est pas, tout en allégeant et en simplifiant la tâche des agents aux points d'entrée.

D'après le libellé de la disposition se présente actuellement, ce n'est pas le ministre qui décide quels sont les motifs raisonnables et qui est visé, mais bien chacun des agents. Les décisions vont diverger d'un agent à l'autre, d'un point d'entrée à l'autre, d'une région à l'autre, même si les faits se ressemblent. Des listes de personnes désignées simplifieraient grandement le processus et faciliteraient beaucoup la tâche.

Il y a l'argument de la responsabilité politique à l'égard de l'inclusion d'un nom sur la liste, mais mesdames et messieurs, la loi dans sa forme actuelle prévoit déjà cette responsabilité politique. Le ministre ou le gouverneur en conseil, s'il y a lieu, doit décider si cinq années se sont écoulées et si l'intéressé s'est réhabilité dans le cas d'une non-admissibilité pour motifs délictueux. Lorsque l'aveu ne porte pas préjudice à l'intérêt national, c'est le ministre qui prend cette décision. La responsabilité politique est un facteur neutre. Je soutiens que, de cette façon, les victimes non intentionnelles de ces nouvelles dispositions pourraient visiter le Canada.

Un dernier argument à vous présenter dans cette perspective, au cas où vous ne seriez pas encore convaincus, est que, lorsqu'on demande à venir au Canada à titre d'immigrant, on est également assujéti aux dispositions de l'article 19. À l'heure actuelle, la demande d'immigration pose à tout le monde la question suivante: Avez-vous déjà été reconnu coupable d'un acte criminel ou êtes-vous actuellement accusé d'un tel acte? Aux fins d'une autre disposition de l'article 19, on demande aussi à tous les immigrants s'ils ont jamais commis un crime de guerre.

On peut présumer qu'il faudra désormais demander aux immigrants s'ils ont déjà commis un acte ou omission qui constituerait une infraction s'ils étaient commis au Canada. Tout arrivant qui répond aux questions posées par un agent



[Text]

asked by an immigration officer or on a visa application form is under a duty to answer all those questions truthfully. So the person who says, "No, I have never ever done any act or omission in my life that would amount to a crime in Canada", I submit to you, unless the person's name is Jesus Christ or some other biblical figure or religious saint, is lying, and therefore should be denied admission to Canada. Of course anyone who says, "Yes, I have committed some kind of offence", will at the very least, after five years have elapsed, have to make an application to the Governor in Council or the minister for a declaration that they have been rehabilitated.

If we are taking, as my colleague pointed out, 250,000 immigrants a year, that's about say 115,000 or 120,000 applications a year, and if they all tell the truth about the crimes they have committed at some point in their lives, the minister is going to be a very busy fellow deciding whether or not these people have all been rehabilitated.

• 1110

I was going to say something, to conclude, about our economic self-interest as lawyers. I agree with what Mr. McCrea said earlier. This bill, as presently worded, puts all of my clients, all of the clients of the people in this room, in some kind of jeopardy, whether they are visitors or already permanent residents. They all need advice now, that's for sure.

This is not a gold mine; it is a diamond mine and the diamonds are cut. As a matter of fact, they're in the settings of the rings. We shouldn't criminalize the entire world just to get at the few people who are actually posing a threat to this country.

Selective non-enforcement is not an appropriate answer either. I know that the immigration officials say, "Well, come on, we just don't have the resources to cross-examine every person coming off every airplane about their background." Surely selective non-enforcement of the Immigration Act is not the way to go.

Those are my submissions on criminality, and I have run out of time. If you would like to ask questions about the authority of senior immigration officers to remove at the port of entry without a hearing, I would be glad to talk about that as well.

Also, if I might just say one last thing, we've gone through a process at the Canadian Bar Association that has resulted in this almost-brief that you are going to get very soon. It will be a few more weeks before clause-by-clause study, which I understand is scheduled for late September. Although it may be that we are only expressing from here on our own private views, we may, with your permission, sir, write to you directly without perhaps the official blessing of the bar association, but we just don't have the time in the next few weeks to get that machinery all geared up to produce our briefs.

**The Chairman:** That will be quite fine. If you would send it to our clerk, she will make sure it is distributed to each of us.

[Translation]

d'immigration ou sur une demande de visa est tenu de dire la vérité. Par conséquent, à moins d'être le Christ, un personnage biblique quelconque ou un saint, j'affirme que le sujet qui affirmerait ne jamais avoir commis dans sa vie d'acte ou d'omission qui constituerait une infraction s'ils étaient commis au Canada mentira et devrait se voir interdire l'entrée au Canada. Bien sûr, tous ceux qui avoueront avoir commis ce genre d'infraction devront tout au moins, après avoir attendu cinq ans, demander au gouverneur en conseil ou au ministre de déclarer qu'ils auront été réhabilités.

Si nous songeons, comme l'a signalé mon collègue, qu'il y a 25 000 immigrants par année, ce qui fait donc de 115 000 à 120 000 demandes par année, et si tout le monde dit la vérité à propos des infractions commises un jour dans leur vie, le ministre sera très occupé quand il devra décider si tous ces gens-là ont été réhabilités.

Pour conclure, je vais ajouter quelque chose à propos de nos propres intérêts économiques à titre d'avocats. Je suis d'accord avec ce que M. McCrea a déclaré. Tel qu'il se présente actuellement, le projet de loi menace tous mes clients, tous les clients des gens qui se trouvent dans cette salle, qu'ils soient visiteurs ou déjà résidents permanents. Ils auront tous désormais besoin de conseils, c'est évident.

Il ne s'agit pas d'une mine d'or, mais bien d'une mine de diamants. Or, les diamants sont déjà taillés. De fait, ils sont des sertissures de bagues. Nous ne devrions pas considérer tout le monde comme des criminels rien que pour atteindre les quelques rares sujets qui constituent actuellement une menace pour notre pays.

La non-exécution sélective n'est pas une solution convenable non plus. Je sais que les fonctionnaires de l'immigration affirment ne pas avoir les ressources nécessaires pour interroger tout le monde à leur descente d'avion au sujet de leurs antécédents. Il va de soi que ne pas exécuter de manière sélective la Loi sur l'immigration n'est pas la bonne solution.

Voilà mes remarques au sujet de la criminalité. Mon temps est écoulé. Si vous voulez poser des questions au sujet du pouvoir des agents principaux de renvoyer un immigrant au point d'entrée sans audition, je serai heureux d'y répondre.

De plus, en terminant, nous avons franchi à l'Association du Barreau canadien des étapes qui ont résulté en ce mémoire presque terminé que vous recevrez sous peu. Quelques semaines s'écouleront avant l'étude article par article, qui si je comprends bien, devrait avoir lieu à la fin de septembre. Même s'il se pourrait que nous n'exprimions que notre point de vue personnel, nous pourrions, avec votre permission, vous écrire directement, peut-être sans la bénédiction officielle de l'Association du Barreau, mais nous n'avons tout simplement pas le temps dans les semaines qui viennent de lancer la machine pour rédiger des mémoires.

**Le président:** Ce sera très bien. Si vous écrivez à notre greffière, elle veillera à distribuer ces documents à chacun de nous.

[Texte]

**Mr. Friesen:** Just a point of clarification. Did he say that the points they are now presenting do not have the sanction of the entire bar or they do?

**Mr. Benesh:** Everything that has been said so far is part of the sanction of the entire bar and is supported by it. What he was referring to was that he might have additional thoughts after this meeting following questions.

At your pleasure, Mr. Chairman, if you wish to do questions or move to refugee matters.

**The Chairman:** Colleagues, that took 45 minutes out of the hour, so I am wondering if 10 minutes for each party would be sufficient, or do you want to have 15 minutes for each party on this first round dealing with immigration? We haven't touched the refugee issues at all at this point.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, it wouldn't be appropriate for us to rush through these witnesses simply to meet a timetable. I am quite willing to go until the lunch hour. I think 15 minutes is rather restrictive, but I think we should take 15 minutes. This bill is too important to simply rush through certain sections.

**The Chairman:** Agreed.

**Mr. Allmand:** Good.

It was good to hear that as experts in the field of immigration law you have had great difficulty in understanding the bill, because we certainly have. When I asked the minister how long it took for his officials to prepare the bill, he said eight months. Yet he gave us in the House of Commons three days to debate the bill at second reading and we have been given three months to consult with the public on the bill and pass it altogether, to go through clause by clause and deal with it. We don't have the expertise that the government had in preparing this.

I might say that each one of us in the opposition, and I guess members on the government side, in their right, have the same. . . We have about one person to help us work with this legislation. We don't have hundreds of civil servants who can help us in analysing and drafting the bill. So your testimony is extremely important to us.

I want to ask as a preliminary question, did the minister consult with the immigration section of the Canadian Bar in the drafting of this bill?

**Mr. McCrea:** No, he did not.

**Mr. Allmand:** Thank you.

I want to ask some questions right away with respect to the detention provisions. In the current law, for violations of the Immigration Act or even perceived or expected cases of non-appearance, you can be put in detention and that detention is reviewable within the first 48 hours and every 7 days thereafter. The bill changes that to every 30 days.

• 1115

I want you to tell the committee what the impact will be on the detention centres and on the legal process. Will it lead to a greater use of habeas corpus, and will there be more procedures before the courts? Will it lead to an

[Traduction]

**M. Friesen:** Un éclaircissement. A-t-il affirmé que les points de vue présentés aujourd'hui ont reçu l'approbation de l'ensemble du Barreau ou ne l'ont pas?

**M. Benesh:** Tout ce qui a été dit jusqu'ici a reçu l'approbation et le soutien de l'ensemble du Barreau. Il faisait allusion aux réflexions qu'il pourrait faire après vos questions d'aujourd'hui.

Monsieur le président, vous pouvez à votre guise poser des questions ou nous demander de parler des réfugiés.

**Le président:** Chers collègues, nous avons pris 45 minutes sur l'heure qui est prévue. Je me demande donc si 10 minutes par parti suffiront ou si vous préférez avoir 15 minutes par parti sur cette première partie concernant l'immigration. Il n'a pas encore été question des réfugiés jusqu'ici.

**M. Allmand:** Monsieur le président, il ne conviendrait pas de nous précipiter, simplement pour respecter un horaire. Je suis très disposé à poursuivre jusqu'à l'heure du déjeuner. Je pense que 15 minutes n'est pas beaucoup mais que nous devrions les prendre. Le projet de loi est trop important pour que nous nous contentions d'effleurer certaines parties.

**Le président:** D'accord.

**M. Allmand:** Bien.

C'était consolant d'entendre que, à titre d'experts du droit de l'immigration, vous avez beaucoup de mal à comprendre le projet de loi, parce que nous avons certainement beaucoup de mal nous aussi. Quand j'ai demandé au ministre combien de temps ses fonctionnaires ont mis pour rédiger ce projet de loi, il m'a répondu huit mois. Or il nous a donné trois jours de débat à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture et nous avons trois mois pour consulter le public et adopter le projet de loi après l'étude article par article. Nous n'avons pas les compétences dont le gouvernement a disposé pour préparer ce projet de loi.

J'ajoute que chacun de nous de l'opposition, et peut-être certains membres du gouvernement, ont le même. . . Nous avons eu environ une personne pour nous aider dans nos travaux sur ce projet de loi. Nous n'avons pas des centaines de fonctionnaires capables de nous aider à analyser et à rédiger le projet de loi. Votre témoignage est donc extrêmement important pour nous.

Je poserai une première question. Le ministre a-t-il consulté la section de la législation de l'immigration du Barreau canadien lorsqu'il a rédigé ce projet de loi?

**M. McCrea:** Non, il ne l'a pas fait.

**M. Allmand:** Merci.

Je poserai quelques questions tout de suite au sujet des dispositions relatives à la mise sous garde. Selon la loi actuelle, en cas d'infraction à la Loi sur l'immigration ou même lorsqu'on l'impression ou qu'on s'attend que quelqu'un ne se présentera pas, on peut mettre cette personne sous garde. Cette garde est sujette à examen dans les 48 heures, puis tous les sept jours par la suite. Le projet de loi porte ce délai à 30 jours.

Je veux que vous disiez au comité quelle sera l'incidence sur les centres de détention et sur le système juridique. Cela fera-t-il en sorte que l'on aura davantage recours à l'habeas corpus, et y aura-t-il davantage de cas qui se retrouveront



[Text]

overcrowding of the detention centres and will more resources be required in the detention centres? Will it create injustice for those who are put in detention? I understand that a great number of those who are in detention are released at the first 7-day review, because it's impossible to deal with the cases in the first 48 hours.

Would you please give the committee your assessment on the impact of that change, of increasing the 7 days to a 30-day review period?

**Mr. Hoppe:** This is one of the issues that we didn't have time to address in our brief. I'm speaking personally here. But the Ontario group of the Canadian Bar Association has looked at this extensively. We recognize that at a certain point in time there is no useful purpose served in reviewing every 7 days the detention of someone whose circumstances have not changed materially in the interim, someone who simply will not be released from detention.

We understand that there is an administrative cost; in some cases bringing the person to the adjudicator or bringing the adjudicator to the person.

On the other hand, we recognize that every 30 days, at least at the beginning of a detention period that may last several months, may be too long to wait. We understand that one has only one opportunity to make a bail review request during the 30-day period.

What happens, however, if the information that one expected to present at this bail review hearing, which you are allowed once in the 30-day period, proving the change in circumstances, whether it's the money from the bail bondsman or the letter from the aunt in Vancouver who was willing to be surety for the release of this person. . . what if that information doesn't arrive and you have to postpone the hearing? Will you have to wait another  $x$  number of days until you are into 30-day period number two?

We have suggested that there be some mechanism, at least in the early stages of detention, to bring forward material information that would save everyone time and money. I am sure the government doesn't want to be saddled with unnecessary daily detention costs, because they also are handcuffed by their own legislation.

We were thinking of maybe having a review after 48 hours, a review after 7 days, another review after 7 days, and then go into 30-day periods. In that way you would have three reviews within 16 days. Our thinking there is that if there is evidence to be brought forward that you should release, you can probably get that evidence together within 16 days. Then you have a fourth opportunity in the next 30 days.

So under our proposal, you would have four opportunities to be released within 46 days. I know it's kind of a cumbersome formula that—

[Translation]

devant les tribunaux? Cela contribuera-t-il à surpeupler encore davantage les centres de détention et faudrait-il davantage de ressources dans ces centres? Cela sera-t-il injuste pour les gens emprisonnés? Je comprends que la majorité des gens qui sont emprisonnés sont libérés au moment du premier examen après sept jours, parce qu'il est impossible de traiter les cas dans les premières 48 heures.

Pourriez-vous nous dire quelle incidence aura le fait que l'on augmente de sept à 30 jours la période donnant droit à l'examen d'un cas?

**M. Hoppe:** C'est l'une des questions que nous n'avons pas eu le temps d'aborder dans notre mémoire, et c'est là mon opinion personnelle. Mais, la division ontarienne de l'Association du barreau canadien a examiné la question en profondeur. Nous reconnaissons qu'il est inutile de réexaminer tous les sept jours le fait que quelqu'un soit emprisonné, lorsqu'aucun élément vraiment nouveau n'a été révélé entre-temps et que rien ne laisse donc supposer que l'intéressé pourra être libéré.

Nous reconnaissons qu'il y a un prix administratif à payer dans certains cas pour amener l'intéressé devant l'arbitre ou amener l'arbitre pour le questionner.

Par contre, nous reconnaissons que tous les 30 jours, au moins au début d'une période de détention qui peut durer plusieurs mois, cela pourrait être un délai trop long. Nous comprenons que le sujet ne peut faire qu'une seule demande de cautionnement au cours de la période de 30 jours.

Qu'advient-il toutefois, si les renseignements que l'intéressé avait l'intention de présenter à l'audience prévue pour entendre sa demande de cautionnement, demande que l'on ne peut présenter qu'une fois tous les 30 jours, les renseignements servant à démontrer les changements dans la situation, qu'il s'agisse de l'argent déposé en cautionnement ou de la lettre de la tante de Vancouver qui avait accepté de se porter garante en fonction de la libération de son neveu. . . qu'arrive-t-il alors si ces renseignements n'arrivent pas et s'il faut reporter l'audience? Faudra-t-il attendre encore un certain nombre de jours qu'arrive la deuxième période de 30 jours?

Nous avons proposé qu'il y ait un mécanisme, au moins au début de la période de détention, qui permettrait de présenter des renseignements pertinents, ce qui ferait épargner temps et argent à toutes les parties. Je suis persuadé que le gouvernement ne veut pas être obligé de supporter inutilement des frais de détention, car il a lui aussi les mains liées par sa propre loi.

Nous avons pensé qu'il pourrait y avoir un examen après 48 heures, un deuxième examen après sept jours, un troisième après sept autres jours, et viendraient ensuite les examens aux 30 jours. Cela offrirait la possibilité de trois examens au cours des 16 premiers jours de détention. Ce qui nous incite à proposer une telle formule, c'est que s'il doit y avoir de nouveaux renseignements justifiant que l'intéressé soit libéré, il est probablement possible de les obtenir au cours des 16 premiers jours. Puis, il y a encore une quatrième possibilité de présenter une demande au cours des 30 jours suivants.

Donc, si l'on appliquait notre proposition, une personne aurait quatre occasions de présenter une demande de libération au cours de ces 46 premiers jours de détention. Vous me direz que c'est là une formule plutôt lourde. . .

[Texte]

**Mr. Allmand:** In other words, there should be frequent reviews at the beginning, but fewer interviews at the end.

**Mr. Hoppe:** Yes.

**Mr. Allmand:** Thank you. I would now like to move to some questions on the admissibility clauses.

Last night when the RCMP were before us as witnesses, I asked them why the new paragraph (c.2), the organized crime provision, was required when we already had in the law subparagraph 19(1)(d)(ii), reasonable grounds to believe that a person will engage in activity that is a pattern of criminal activity, etc., which is also an organized crime provision.

They said that it was necessary, and the example they gave was a recent case in New York city where a prominent crime boss had been charged over and over again but never convicted. Finally, he was convicted. They said if that person had attempted to come to Canada before the conviction, despite his renown as a crime boss, he would have easily been admitted to the country, because they wouldn't have been able to prove that he was going to engage in criminal activity in Canada. They could prove, however, that he belonged to an organized crime organization in the United States, even though he hadn't been convicted, based on reasonable grounds.

I was not convinced myself. I certainly do not want to permit organized crime figures to come into Canada, but it seems to me, as you stated, that (c.2) casts too great a net.

How do you respond to the case put forward by the RCMP?

• 1120

**Mr. Hoppe:** I take their issue seriously. I think there is a narrow group of circumstances for individuals who we suspect on reasonable grounds are involved in something or other, but we really don't have any hard evidence that on this particular visit to Canada they are going to be engaged in such activity.

For example, what if that crime boss restricted his criminal activities to the state of New York, and when he was coming across he really was just coming to see Niagara Falls from the Canadian side? We don't really have evidence that he's coming on that visit to commit some kind of act of criminality, but yet we think that person is undesirable.

I kind of sympathize—I don't know what my friends think here—with the wish to keep out unconvicted crime bosses who flaunt the fact that they haven't been convicted and they're untouchable because they can buy witnesses or intimidate jurors in their own jurisdiction. On the other hand, how do we get that person without also getting all these unintended victims who...? By the way, let's face it, most of the people on whom we don't already have hard information,

[Traduction]

**M. Allmand:** Autrement dit, il devrait y avoir des examens fréquents au début, mais moins d'entrevues à la fin.

**M. Hoppe:** Oui.

**M. Allmand:** Merci. J'ai quelques questions à vous poser au sujet des articles concernant l'admissibilité.

Hier soir, j'ai demandé aux représentants de la GRC, qui témoignaient devant le comité, pourquoi le nouvel alinéa (C.2), la disposition concernant le crime organisé, était nécessaire puisque nous avons déjà le sous-alinéa 19(1)(d)(ii), où il est question des motifs raisonnables de croire qu'un sujet s'engagera dans des activités jugées criminelles, etc., dispositions qui concernent aussi le crime organisé.

Ils m'ont répondu qu'il était nécessaire, et ils m'ont donné l'exemple d'une affaire récente à New York, où un patron reconnu du crime organisé avait fait l'objet de nombreuses accusations, à maintes reprises, sans jamais être reconnu coupable. Enfin, dernièrement, il l'a été. Ils ont dit que si cet individu avait tenté de venir au Canada avant d'avoir été reconnu coupable d'activités criminelles, malgré sa réputation, il aurait été facilement admis au pays, car on aurait pu prouver qu'il allait se livrer à des activités criminelles au Canada. Par contre, les autorités canadiennes pouvaient démontrer, en se fondant sur des motifs raisonnables, que l'individu en question appartenait à une organisation du crime organisé aux États-Unis, même s'il n'avait jamais été reconnu coupable de quoi que ce soit.

Leur réponse ne m'a pas convaincu du bien-fondé de cette disposition. Il est évident que je ne veux pas permettre que des gens du crime organisé puissent venir au Canada, mais il me semble, comme vous l'avez dit vous-même, que l'alinéa (c.2) a une portée beaucoup trop générale.

Que pensez-vous de cette réponse de la GRC?

**M. Hoppe:** Je ne doute pas un seul instant de ce qui les motive. Il y a un certain nombre de cas, plutôt limité, de renseignements que nous possédons sur des particuliers pour lesquels nous avons des motifs raisonnables de croire qu'ils se livrent à des activités criminelles, mais cela ne nous permet vraiment pas de supposer qu'au cours de cette visite particulière au Canada, ils vont se livrer à de telles activités.

Par exemple, qu'advierait-il si ce patron du crime organisé limitait ses activités criminelles à l'État de New York, et qu'il ne venait au Canada que pour admirer les chutes du Niagara du côté canadien? Rien ne nous permet vraiment de supposer qu'il vient au Canada pour commettre un acte criminel quelconque mais malgré cela, nous jugeons qu'il s'agit bien d'un indésirable.

Je suis plutôt en faveur de l'idée—je ne sais pas ce que mes amis ici en pensent—d'interdire l'entrée au Canada aux patrons du crime organisé qui n'ont jamais été reconnus coupables de quelque activité criminelle que ce soit, et qui s'en vantent, qui se disent intouchables par ce qu'ils peuvent acheter des témoins ou intimider des jurés dans l'État où ils exercent leurs activités. Par contre, comment empêcher un individu pareil d'entrer au Canada et éviter en même temps



[Text]

who are not already on a list or on the FOSS network of criminal and security intelligence, most of the people we don't know about are not going to come willingly and blurt it out at the point of entry that in fact they're members of some kind of criminal organization.

By passing the law in its wide form, as presently proposed, we will catch the unintended person, the innocent person who blurts out something under pressure at an interrogation. It also allows officers who just don't like something about the person in front of them to engage in a fishing expedition to find something about that person that could amount to an offence in Canada.

There was a recent example of a professor from the United States—I think he was from Duke University—who wrote to *The Toronto Star* or *The Globe and Mail* a few weeks ago and said that he was stopped at the border near Quebec, the Ontario border, by a Canadian immigration officer. He was asked the purpose of his visit. He was travelling with his wife and he said, "Well, it's partly pleasure and part business." He was then asked, "What's your business?" "My business is that I'm giving a paper to the Textile Institute of Canada." Immediately the officer got very suspicious and wanted to know if he was being remunerated, if he had a proper employment authorization, and so forth and so on. It turned off that person, and he indicated in his letter that he and his wife don't want to visit Canada ever again for the rest of their lives.

Not only would there be a hassle under this new bill, but that person could be sent back on a departure order just because the immigration officer didn't think that person had a document the immigration officer thought that person should have had, namely, the work permit.

**Mr. Allmand:** You did mention the new paragraph (k), which is a new inadmissibility clause. It's sort of a catch-all that says, after we've got the inadmissibility provisions for criminality, for terrorism, for acts and omissions and so on, now we have a new class, which is persons who constitute a danger to the security of Canada and are not members of a class described in paragraphs (e), (f) or (g).

In the promotional material for the bill they admit this is a catch-all phrase for somebody who may not be in any of the other categories but who may be considered a danger to the security of Canada. Again the decision on the interpretation of this clause, it seems to me, is really wide open. Do you have any views on that new paragraph (k)?

[Translation]

d'appliquer le même traitement à des innocents...? Soyons réalistes. La plupart des gens sur lesquels nous possédons déjà des renseignements indéniables, dont les noms ne figurent pas sur la liste du réseau SSEBL de renseignements criminels et de sécurité, pour la plupart des gens dont nous ne connaissons donc pas les activités, ne viendront certes pas se vanter à la frontière canadienne de faire partie d'une organisation familiale quelconque.

En adoptant la loi sous une forme aussi générale que celle qu'elle a à l'heure actuelle, nous allons interdire l'entrée au Canada à des innocents, à des gens innocents qui disent non peu importe quoi sous l'effet de l'énervement de la pression au moment d'un interrogatoire. Cela permettra aussi à des agents qui ont tout au plus un doute au sujet de celui qu'ils ont devant eux de fouiller encore davantage pour trouver quelque chose qui pourrait être reconnu comme une infraction au Canada à son sujet.

Il y a eu un exemple, dernièrement, d'un professeur des États-Unis—je pense qu'il était professeur à l'Université Duke—qui a écrit au *Toronto Star* ou au *Globe and Mail*, il y a quelques semaines, pour raconter son histoire. Il a dit avoir été arrêté par un agent d'immigration canadien à la frontière proche du Québec, à la frontière ontarienne. L'agent lui avait demandé le but de sa visite. Il était avec son épouse, et il a répondu: «en partie pour le plaisir, et en partie pour affaires». L'agent lui a ensuite demandé: «Quel genre d'affaires?» «Je dois prononcer un discours devant les membres de l'Institut du textile du Canada». Tout à coup, l'agent est devenu très soupçonneux et a voulu savoir s'il devait être rémunéré, s'il avait un permis de travail en bonne et due forme, etc. Cette petite aventure l'a vraiment frustré, et il disait dans sa lettre que lui et son épouse ne remettront plus jamais les pieds au Canada de leur vie.

Non seulement ce nouveau projet de loi créerait-il des difficultés, mais ce monsieur-là pourrait faire l'objet d'une mesure d'interdiction de séjour uniquement parce que l'agent d'immigration était convaincu qu'il n'avait pas un document qu'il aurait dû posséder, soit un permis de travail.

**M. Allmand:** Vous avez fait allusion au nouvel alinéa (k), qui fait aussi partie des nouvelles dispositions concernant l'inadmissibilité au Canada. Il s'agit en réalité d'une disposition d'application générale, qui, à la suite des dispositions concernant l'inadmissibilité pour des motifs de criminalité, de terrorisme, d'omission, etc., établit une nouvelle catégorie, à savoir celle des gens qui constituent un danger pour la sécurité du Canada, sans appartenir à l'une des catégories visées aux alinéas (e), (f) ou (g).

Dans les documents d'information concernant nos projets de loi, on admet qu'il s'agit d'une disposition d'application générale visant des gens qui ne peuvent être classés dans aucune des autres catégories, mais que l'on peut considérer comme représentant un danger pour la sécurité du Canada. Encore une fois, cette disposition me semble-il, peut vraiment être interprétée de toute sorte de façon. Que pensez-vous de ce nouvel alinéa (k)?

[Texte]

By the way, the minister and the accompanying material compared that to the provision to admit for compassionate and humanitarian grounds. He doesn't use that any more, but he says it's in the law, so he says we need a similar provision to keep people out, which is a catch-all, and he says that is why we have paragraph (k). Do you want to comment on any of that?

**Mr. McCrea:** We have not directed our submissions to paragraph (k). However, one would have to ask why would you want a catch-all? If you're not within (e), (f) or (g) or (c.1) or (c.2) as they're presently drafted, how can you possibly have anybody who doesn't fit within those? Just to have a catch-all seems to me bad in principle.

**Mr. Allmand:** What about the persons who might interpret this, who will be making the judgments on such a paragraph? Will they be subject to review under that paragraph?

• 1125

**Mr. McCrea:** As with all section 19 paragraphs, they are not discretionary. If a person falls within any of the paragraphs of subsection 19(1) or (2), they are inadmissible to Canada and there is no discretion by the immigration officer to let them in because they don't think it was a very serious crime or they don't think they're going to do a lot in Canada. These are mandatory exclusions.

**Mr. Allmand:** But somebody is going to have to decide what constitutes a danger to the security of Canada, other than what is described in paragraphs (e), (f) or (g). I wonder how they're going to do that. What human being is going to decide that you're a danger to the security of Canada, other than above and beyond what's already there?

**Mr. Waldman:** There are different people who would do that, depending on where it is in the process. A person who applies overseas is screened by a visa officer, and the visa officer would decide whether that person was admissible or not. Although theoretically there would be the possibility of applying for judiciary review, it's very unlikely. In cases at port of entry, those get to adjudicators, senior immigration officers. It would be an immigration officer again.

**Mr. Hoppe:** I thought your question was rhetorical. I don't know who could make such a determination.

**Mr. Allmand:** It is. I'm trying to figure out how you would. . . . To me it would be extremely difficult for any immigration officer or visa officer to decide whether you were a danger to Canada, beyond and above what is already very specifically in the act.

**Mr. Greenberg:** If I could provide a gratuitous legal opinion—a personal gratuitous legal opinion—there are doctrines of common law that state that legislative provisions must be reasonable in nature so they can be reasonably interpreted and applied. The case law that I'm now thinking about goes more to zoning by-laws, in which these issues were used for striking down zoning by-laws that couldn't be reasonably applied because you couldn't really determine who

[Traduction]

Soit dit en passant, le ministre a comparé cette disposition à celle permettant d'admettre des réfugiés pour des raisons de compassion et des motifs humanitaires. Il ne l'invoque plus, mais il dit que cette disposition figure dans la loi. Il nous faut une disposition analogue pour interdire l'entrée à certaines personnes, d'une disposition à portée générale, et il dit que c'est pour cela que nous avons l'alinéa (k). Avez-vous des observations à faire là-dessus?

**M. McCrea:** Nous n'avons pas discuté de l'alinéa (k) dans notre mémoire. Toutefois, on est en droit de se demander pourquoi on a besoin d'une telle disposition d'application générale. Comment quelqu'un peut-il échapper aux catégories définies aux alinéas (e), (f) ou (g), ou aux alinéas (c.1) ou (c.2) dans leur forme actuelle? Le simple fait qu'il y ait une telle disposition fourre-tout me semble mal fondé.

**M. Allmand:** Et, au sujet des gens qui interpréteront cet alinéa, qui prendront des décisions en se fondant sur cet alinéa. . . ? Leurs décisions pourront-elles être réexaminées?

**M. McCrea:** L'application de cet alinéa n'est pas plus discrétionnaire que ne l'est celle de tous les autres alinéas de l'article 19. Lorsque quelqu'un tombe dans l'une des catégories visées par les alinéas des paragraphes 19(1) ou (2), il ne peut être admis au Canada, et l'agent d'immigration ne peut pas le laisser entrer au Canada parce qu'il pense que le crime n'était pas vraiment grave ou qu'il juge que l'intéressé ne se livrera à aucune activité criminelle au Canada. Ces exclusions sont obligatoires.

**M. Allmand:** Mais, quelqu'un va devoir décider de ce qui constitue un danger pour la sécurité du Canada, outre ce qui est décrit aux alinéas e), f) ou g). Je me demande bien comment cela se fera. Qui osera jamais juger que quelqu'un représente un danger pour la sécurité du Canada pour d'autres motifs que ceux qui sont déjà prévus dans la loi?

**M. Waldman:** Il y a des gens qui le feront aux différentes étapes du processus. Par exemple, un candidat qui fait une demande à l'étranger est interrogé par un agent des visas, qui décide de son admissibilité au Canada. Malgré qu'il soit possible de demander une révision judiciaire, en théorie, cela est très peu probable. Les demandes qui sont présentées au port d'entrée sont soumises à des arbitres, à des agents principaux de l'immigration. Ce sera, là encore, un agent d'immigration qui prendra la décision.

**M. Hoppe:** Je crois que votre question n'est que rhétorique. Je ne sais pas qui rendrait une telle décision.

**M. Allmand:** Oui, elle l'est. Et j'essaie de comprendre comment. . . . Il me semble qu'il serait extrêmement difficile pour un agent d'immigration ou un agent des visas de déterminer si quelqu'un représente ou non un danger pour le Canada, outre les motifs qui sont déjà énoncés de façon très explicite dans la loi.

**M. Greenberg:** Si vous me permettez d'offrir un avis juridique gratuit—un avis juridique personnel et gratuit—il y a des principes de droit commun qui veulent que des dispositions législatives doivent être raisonnables pour pouvoir être interprétées et appliquées d'une manière raisonnable. L'affaire qui me vient en tête concerne davantage des règlements de zonage, dans lesquels on avait invoqué des dispositions particulières pour faire éliminer des



*[Text]*

they applied to. Quite frankly, from a personal point of view, that's the first thing that I'm going to do when I get a client who has been found to contravene section 19. I'm going to ask a judge the exact same questions. I'm going to ask if he or she can figure out whom this section applies to and whom it doesn't apply to and how that determination is made.

This legislative committee is concerned about technical amendments. It's worried about, given what the government's objectives are, whether a reasonable person could give effect to this section without having an administrative manual that was 14 sections long, trying to tell that officer on the line how to interpret all those words. If you come to the conclusion that the section can't be reasonably interpreted, then there has to be some sort of restriction built into the section so that a reasonable person at a port of entry at 12 a.m. can open up their book and understand. That's why Mr. Hoppe's idea about lists makes sense. You check the list. If you're on the list, you're out. If you're not on the list, you're in, subject to an actual offence that has been committed; otherwise the immigration officials don't stand a chance of being able to select out.

Mr. Hoppe made a very important point, and it might have been missed. How the process is going to run is that basically they're going to ignore three-quarters of the people who contravene and only look for the crime boss. They've created this net only to catch who they want to catch in the net and the rest of them... They're going to do what? Are they going to instruct the officers to turn their heads and not make the inquiries? What happens when they do, when they do the reports? Is the minister equipped to get 10,000 or 20,000 requests for admission? How's he going to deal with them? What kind of bureaucratic nightmare is this going to be?

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand. I appreciate that.

**Mr. Heap:** I have three questions. One concerns retroactivity and the word "mandatory". If it should be that this committee, or at any rate Parliament, doesn't agree with what you've said and leaves the law as it is, I'm wondering, from your point of view, what recourse there is. Perhaps there would come a case that would be challenged in court and work its way up to the Supreme Court and perhaps be found unconstitutional, or whatever else might be wrong with it, and likewise with the undefined word "mandatory".

I'm concerned about what practical recourse there is, because in the case of rejected refugee claimants it has been argued by some, such as the Council of Churches, that there should be a Supreme Court decision on the constitutionality,

*[Translation]*

règlements de zonage qui étaient inapplicables d'une manière raisonnable, parce qu'on ne pouvait pas vraiment déterminer à qui ils s'appliquaient. Je vous dirai franchement que ce sera la première chose que je ferai, moi, lorsque j'aurai à défendre un client auquel l'article 19 s'appliquera. Je vais poser au juge exactement les mêmes questions. Je vais lui demander s'il peut déterminer à qui cet article s'applique et à qui il ne s'applique pas, et comment on rend cette décision.

Le présent comité législatif s'intéresse avant tout aux amendements à caractère technique. Il s'inquiète de savoir, compte tenu des objectifs du gouvernement, si un citoyen raisonnable pourrait appliquer cet article sans devoir se référer continuellement à un manuel administratif en 14 parties, fournissant l'interprétation de tous ses articles à l'agent en question. Si vous arrivez à la conclusion que l'article ne peut être interprété d'une manière raisonnable, il faut alors appliquer des balises dans l'article de manière à ce qu'un fonctionnaire raisonnable, à un port d'entrée au Canada, à minuit, puisse ouvrir son manuel et comprendre la situation. C'est pour cette raison que l'idée de M. Hoppe au sujet de l'établissement de listes a du bon sens. L'agent n'a alors qu'à vérifier dans la liste. Si le cas de celui qu'il a devant lui se retrouve dans la liste, il est inadmissible au Canada. Dans le cas contraire, il pourrait entrer au Canada, à la condition qu'aucune infraction n'ait été commise. Autrement, les agents d'immigration ne pourront jamais prendre de décision éclairée.

M. Hoppe a soulevé un point très important, qui peut vous avoir échappé. Ce qui arrivera, c'est que les agents d'immigration ne s'occuperont pas des trois-quarts des gens qui auront commis des infractions, et ne chercheront qu'à trouver le patron du crime organisé. On n'a en réalité créé ce filet que pour attraper ceux que l'on veut bien attraper, et les autres, eh bien... que va-t-on faire? Les autorités vont-elles donner instruction aux agents de fermer les yeux et de ne faire aucune enquête? Qu'advient-il s'ils suivent ces instructions, après qu'ils auront produit leur rapport? Le ministre est-il équipé pour recevoir 10 000 ou 20 000 demandes d'admission au Canada? Que va-t-il faire? Quel genre de cauchemar administratif cela va-t-il créer?

**Le président:** Merci, monsieur Allmand. Je vous remercie de vos observations.

**M. Heap:** J'ai trois questions à poser. L'une de mes questions concerne l'effet rétroactif de la loi et le mot «obligatoire». Si le présent comité, ou le Parlement, n'accepte pas ce que vous nous dites et conserve la loi dans son libellé actuel, je me demande quel recours il y aura, selon vous? Peut-être y aura-t-il une décision qui sera contestée devant un tribunal, et l'affaire se retrouvera peut-être même devant la Cour suprême, qui jugera peut-être la loi inconstitutionnelle, ou l'un de ses articles, ainsi que le mot «obligatoire», qui n'est pas défini.

Je me demande quel recours il y aurait, en pratique, car comme certains le font valoir, le Conseil des Églises, entre autres, la Cour suprême devrait statuer sur la constitutionnalité du cas des candidats au statut de réfugié

[Texte]

but it has been impossible in the last three years to test that in the Supreme Court. One who applied did not have standing; the other who applied was deported to Iran and is reported to have disappeared. Now presumably there would be more chances to bring this into effect.

• 1130

I have a question that I admit is partly practical and partly personal. How long would it take? Do you think it would be resolved by the Supreme Court on such a test before the next election? My interest is that I certainly will not be here after the next election. I cannot speak for my colleagues; I will leave that to them. I will not be here. I would like to see this thing resolved.

The alternative way would be, of course, if Parliament or the government decided to refer this to the Supreme Court for an advisory opinion. So my question is, can you give any advice as to how your objections or uneasiness about these two sections could best be resolved if the committee and/or Parliament do not accept your idea of a change?

**Mr. McCrea:** Certainly, if the matter were to work its way through the normal court process, there is no way it would get to the Supreme Court before the next election and perhaps even the one beyond that.

**Mr. Heap:** I did not hear that, sorry.

**Mr. McCrea:** I do not think there is any way that the Supreme Court would get to hear it within a reasonable period of time, unless there were a reference, which is an extraordinary procedure.

**Mr. Heap:** Yes. Thank you.

My second question is about the FOSS list. If the suggestion were adopted using the FOSS list, do you see the likelihood, the possibility or otherwise that that list would become available for scrutiny by Parliament or by the general public? Could I as a member of Parliament or as an ex-member of Parliament say that I would like to see the list to see if I am on it in case I leave the country?

**Mr. Hoppe:** Could I ask you for some advice? I need some advice. I suspect there are provisions in the Privacy Act—tell me if I am wrong—whereby the particulars of that list could be kept private and not disclosed to the public.

Even if the government saw fit, having created such a list, to not reveal its contents to the general public, one could figure out at least the shape of the list, or individual organizations or persons on the list, by tests or a test case. I do not mean a test case in court; I mean by a test entry to Canada.

So one good way to find out if you are on the list is to show up at a port of entry, identify yourself and have yourself checked against the list, or to find out if an organization is on the list similarly. One way or another, whether the

[Traduction]

dont la demande est rejetée, mais il a été impossible au cours des trois dernières années de soumettre la question à la Cour suprême. Un candidat qui a voulu porter sa cause devant la Cour suprême n'avait pas la qualité pour comparaître, et un autre a été déporté en Iran et est porté disparu. Avec ce nouveau projet de loi, on peut supposer que ce sera désormais davantage possible.

J'ai une question à poser, qui est en partie pratique et en partie personnelle, je l'admets. Combien de temps faudrait-il? Pensez-vous que la Cour suprême pourrait se prononcer avant les prochaines élections? Cela m'intéresse particulièrement, car je n'y serai sûrement plus après les prochaines élections. Je ne peux pas parler pour mes collègues, mais je peux vous dire que je ne serai plus député. Mais, d'ici là, je voudrais bien que cette question soit résolue.

L'autre solution serait évidemment que le Parlement ou le gouvernement décide de demander l'avis de la Cour suprême sur cette question, à titre consultatif. Voici donc ma question: si le comité ou le Parlement refuse d'apporter les modifications que vous proposez, comment verriez-vous que l'on puisse régler les objections ou le malaise que vous entretenez à l'égard de ces deux articles?

**M. McCrea:** De toute évidence, s'il fallait que l'affaire suive le cours normal du processus judiciaire, elle ne pourrait jamais aboutir à la Cour suprême avant les prochaines élections, et peut-être même pas avant les élections suivantes.

**M. Heap:** Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit. Je m'excuse.

**M. McCrea:** Je ne vois pas comment il pourrait être possible que la Cour suprême se prononce sur la question dans un délai raisonnable, à moins qu'elle ne fasse l'objet d'une demande expresse, ce qui est une procédure extraordinaire.

**M. Heap:** Ah oui, merci.

Ma deuxième question concerne la liste établie à l'aide du SSOBL. Si la proposition qui veut que l'on utilise la liste du SSOBL était adoptée, entrevoyez-vous la possibilité que le Parlement ou le grand public puisse en prendre connaissance? En tant que député ou qu'ancien parlementaire, pourrais-je demander de voir cette liste afin de déterminer si mon nom y figure au cas où je m'absenterais du pays?

**M. Hoppe:** Puis-je vous demander un avis? J'ai besoin d'un conseil. Je suppose qu'il y a des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels—dites-moi si je me trompe—qui prévoit que les détails apparaissant sur cette liste pourraient demeurer confidentiels et ne pas être divulgués au public.

Même si le gouvernement jugeait bon, après avoir établi une telle liste, de ne pas en divulguer le contenu au grand public, on pourrait quand même arriver à déterminer la teneur de la liste, ou bien les noms des organisations ou des personnes qui apparaissent, à titre d'essai, à un port d'entrée au Canada.

Donc, une bonne façon de découvrir si son nom figure à la liste du SSOBL est de se présenter à une porte d'entrée au Canada, de s'identifier et de faire en sorte que l'on vérifie si son nom apparaît à la liste, et l'on peut procéder de la



[Text]

government releases the information comprehensively or whether people find out on a hit-or-miss trial basis whether they or their organizations are on the list, it will become public. At some stage, if you take the suggestion we have adopted, there will be some kind of political accountability for which the government of the day or the minister will have to take responsibility.

Mr. Greenberg made a point that I should reiterate. I think I did make it earlier. Even under the present form of this bill there is political accountability at some stage. The question of rehabilitation or national interests, detrimental to the national interest, are decisions that must be made by the minister.

**Mr. Heap:** Have you discussed this? You have spoken of having discussions on some occasions with officials. Have you discussed the idea of legislating the use of the FOSS list in the way you have described?

**Mr. Hoppe:** Yes.

**Mr. Heap:** Have they any comment on its suitability?

**Mr. Hoppe:** I do not have any comment beyond our private discussions that I would like to share in this public forum. I can tell you that the government officials are also concerned about the wideness of the provision. On the other hand, they want to be sure that they are going to accomplish their legislative objective. It is certainly a matter that I think will be on our agenda for ongoing discussions with the minister's office and his senior officials.

• 1135

**Mr. Heap:** My third question concerns paragraph (c.1), the individual who may have committed some act or omission. I'm not sure whether you meant to apply the FOSS list to both the individuals and to the groups, but in the case of the individuals do you have any recommendation as to how that net could be redefined so as to be narrower or with a larger mesh?

**Mr. Hoppe:** If one doesn't accept the prescribed list method it seems to me that there are other tools, but they're fairly blunt. You could raise the standard of proof from "reasonable grounds to believe" to "on a balance of probabilities" or "beyond a reasonable doubt". In each case, however, it will be increasingly more difficult for the port of entry officials to keep out people where the information doesn't quite measure up to those standards.

You could raise the category of offence, which brings you into the net from any indictable offence—any offence that may be prosecuted by way of indictment—to only those offences that may only be prosecuted by way of indictment, i.e. the straight indictable offences. You may be aware that there are summary conviction offences, there are indictable offences, and there is the in-between category, which is sometimes called elective, hybrid, or mixed offences. Right

[Translation]

même façon pour découvrir si le nom d'une organisation y figure. D'une façon ou d'une autre, que le gouvernement divulgue complètement les renseignements, ou que les gens découvrent en faisant des essais aux portes d'entrée au Canada, si leur nom ou celui de leur organisation figure sur la liste, ces renseignements deviendront publics. À un certain moment, toutefois, si l'on applique la recommandation que nous avons formulée, le gouvernement ou le ministre devra en assumer la responsabilité sur le plan politique.

M. Greenberg a fait valoir un point que je crois devoir réitérer. Je pense d'ailleurs l'avoir déjà fait. Même dans la forme actuelle du projet de loi, il y a une responsabilité sur le plan politique à une certaine étape. La question du rétablissement ou des intérêts nationaux, de ce qui est nuisible à l'intérêt national, sont des décisions qui doivent être prises par le ministre.

**M. Heap:** En avez-vous discuté? Vous nous avez dit avoir discuté à plusieurs reprises avec des hauts fonctionnaires. Avez-vous discuté avec eux de l'idée de légiférer sur l'utilisation de la liste du SSOBL, comme vous l'avez expliqué?

**M. Hoppe:** Oui.

**M. Heap:** Ont-ils trouvé cela acceptable?

**M. Hoppe:** Ce sont des discussions privées dont je préférerais ne pas divulguer la teneur. Je peux toutefois vous dire que les représentants officiels du gouvernement, avec lesquels nous avons discuté, s'inquiètent aussi de la trop grande portée de cette disposition-là. Par contre, ils veulent s'assurer d'atteindre leur objectif sur le plan législatif. C'est sûrement une question qui fera partie de notre programme de d'entretiens continus avec les représentants du cabinet du ministre et ses hauts fonctionnaires.

**M. Heap:** Ma troisième question a trait à l'alinéa (c.1) celui concernant une personne qui peut avoir commis un fait, acte ou omission. . . Je ne sais pas si votre intention était d'appliquer la liste du SSOBL autant aux particuliers qu'aux groupes, mais dans le cas des particuliers, avez-vous des choses à recommander quant à la façon de redéfinir ce filet de manière à ce qu'il soit plus serré ou qu'il ait des mailles plus larges?

**M. Hoppe:** Si l'on n'accepte pas l'idée de la liste désignée, il me semble qu'il y a d'autres outils que l'on pourrait utiliser, mais ce sont des instruments plutôt généraux. On pourrait relever la norme de la preuve de «motif raisonnable de croire» à «selon toute probabilité» ou «au-delà de tout doute raisonnable». Dans chaque cas, toutefois, il sera de plus en plus difficile pour les agents affectés aux portes d'entrée d'interdire l'entrée au Canada lorsque les renseignements ne satisferont pas vraiment à ces normes.

On pourrait aussi relever la catégorie de délits, ce qui ferait en sorte d'éliminer toute infraction punissable par voie d'acte d'accusation—toute infraction pouvant faire l'objet d'un acte d'accusation—pour ne conserver que les délits ne pouvant être punissables que par voie d'acte d'accusation, c'est-à-dire les infractions punissables par voie d'acte d'accusation directe. Vous savez peut-être déjà qu'il existe des infractions punissables sur déclaration sommaire de

[Texte]

now the act contemplates both straight indictable offences and mixed offences, which leaves out only pure summary conviction offences, of which there are only a very few. You could raise the standard that way.

Then you have to ask yourself, might there be an occasion where I have some information that someone whom I don't want in this country has committed a mixed offence? As I say, those are blunt tools. I've been wracking my brains, and I hope you have too, in respect of this issue and I've only been able to come up with this list idea, not that I like lists, but I think a list concept is preferable to what we have right now, which catches everyone.

**Mr. Heap:** On the matter of the group, membership at any time in a group that at any time did whatever. . . I take it then that it would be even more difficult to use what you call the blunt tools.

**Mr. Hoppe:** Yes.

**Mr. Heap:** There would be a double problem of defining it so as to stop the ones we want to stop.

**Mr. Hoppe:** Yes, you have two levels. You have whether the group was involved in the activity, and then was the person involved in the group. So you have a double layer of guilt, if you like.

The other thing is that the United States has had this idea of inclusion on lists and we've all seen problems with it. Farley Mowat couldn't enter the United States, and I think our former Prime Minister, Mr. Trudeau, couldn't enter the United States at one time, because they were suspected of being communists. The problem with the American experience was that those prohibitions were enshrined in their legislation and it took Congress about 30 years to do away with the prohibition against communism. I'm not suggesting that.

I'm suggesting that the minister or the Governor in Council have a very flexible tool where you prescribe the list, so you can change the list. For example, at some point in time you might put the African National Congress on your prescribed list, or maybe five years ago it would have been but now perhaps we have a different view. I don't know, but perhaps we have a different view of Nelson Mandela and the ANC. If the Governor in Council had the flexibility, as opposed to putting this into the legislation, the minister could simply remove the ANC or remove Nelson Mandela's name from the list.

[Traduction]

culpabilité, des délits punissables par voie d'acte d'accusation, et qu'il y a aussi une catégorie entre les deux, des délits que l'on désigne parfois sous le nom d'acte criminel sujet à option, d'infraction sujette à option ou d'infraction mixte. À l'heure actuelle, la loi prévoit les infractions punissables par voie d'acte d'accusation directe et les infractions mixtes, ce qui ne laisse que les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité à l'état pur, dont le nombre est très limité. Vous pourriez relever la norme de cette façon.

Puis, il faudrait se demander s'il pourrait arriver que l'on possède des renseignements au sujet d'un sujet que l'on ne voudrait pas voir entrer au pays, qui voudrait qu'un intéressé ait commis une infraction mixte. Comme je le disais, ces instruments ont un caractère plutôt général. Je me suis trituré les méninges, et j'espère que vous l'avez fait vous aussi, au sujet de cette question, et la seule idée valable à laquelle j'ai pu arriver est celle de la liste, non pas que j'aime tellement les listes, mais je pense que cette formule est préférable à celle que nous avons à l'heure actuelle, qui ne permet de faire aucune distinction.

**M. Heap:** Au sujet du groupe, de l'appartenance à un groupe, à un moment ou à un autre, qui a pu se livrer. . . Je suppose qu'il serait alors encore même plus difficile d'utiliser ces instruments généraux, comme vous le dites, en pareil cas.

**M. Hoppe:** Oui.

**M. Heap:** Il y aurait le double problème de faire en sorte qu'on empêcherait d'entrer au Canada ceux auxquels nous voulons vraiment interdire l'entrée.

**M. Hoppe:** Oui, il y aurait deux niveaux. Il faudrait considérer si le groupe a participé à une certaine activité, et déterminer, dans un deuxième temps, si l'intéressé travaillait vraiment au sein du groupe. Il y aurait donc un double niveau de culpabilité à établir, si l'on veut.

L'autre aspect, c'est que les États-Unis ont appliqué l'idée des listes, et nous savons tous les difficultés que cela a provoqué. Farley Mowat ne pouvait entrer aux États-Unis, et je pense qu'à un certain moment, notre ancien premier ministre, M. Trudeau, ne pouvait pas non plus se rendre aux États-Unis, car tous deux étaient soupçonnés d'être communistes. La difficulté, aux États-Unis, était que ces interdictions étaient inscrites dans la loi, et il a fallu près de 30 ans au Congrès pour éliminer la prohibition contre le communisme. Ce n'est certes pas ce que je suggère.

Je proposerais plutôt que le ministre ou le gouverneur en conseil soit doté d'un instrument très souple lui permettant de prescrire la liste, et ainsi, de pouvoir la modifier. Par exemple, à un certain moment, on aurait pu inscrire le Congrès national africain sur la liste, ou peut-être qu'il y a cinq ans, il aurait figuré sur la liste, mais aujourd'hui, notre opinion a peut-être changé au sujet du Congrès national africain. Je ne sais pas, mais notre opinion a peut-être changé au sujet de Nelson Mandela et d'ANC. Si le gouverneur en conseil avait la latitude voulue, plutôt que tout soit inscrit dans la loi, le ministre pourrait tout simplement enlever le nom de l'ANC ou de Nelson Mandela de la liste.



[Text]

If this bill passes, Nelson Mandela personally has to seek the "not detrimental to the national interest" permission from the minister of the day every time he wants to come to visit Canada, and not only Nelson Mandela but every member of the organization.

**Mr. Heap:** While your colleague is concerned about so much being left to regulation—

**Mr. Hoppe:** Sections 19 and 27 at the moment have no regulatory aspect. What you see is what you get. The problem with that is that it's cast in stone. You know that only once in every generation or so does Parliament get a chance to have a comprehensive look at the Immigration Act. You have to be very careful, therefore. So yes, ironically, in this particular instance I would like to see a regulatory framework working with section 19.

**The Chairman:** Where I come from on that is the long experience we had on the justice committee fighting the American list, when people like Farley Mowat or some leading academics would try to go into the U.S. and suddenly their names would pop out of the computer because their intelligence services had, from their open reading of newspapers and controversial topics, put them on the list. That's where I'm coming from. I can see lots of problems with that. It's not really simple.

• 1140

**Mr. Hoppe:** I think we can learn from the American experience. I think they are on the right track of precisely identifying whom they want to keep out. Their problem was that they put their lists into the legislation, and it was very difficult to get Congress to move, the same as it would be to get Parliament to move to change section 19, if it turns out that we are right and a lot of bureaucratic nightmares take place as a result of this bill. Whereas, if you put it on a regulation type of list, you can change it relatively quickly. The Governor in Council can act overnight if it has to, usually within a few weeks or months.

**The Chairman:** On the other hand, can you not see a situation where CSIS would maybe have people on their list today and they do not, in a sense, want them to even know they are on the list? Just the fact that they are suddenly put on a list alerts those people that they are being... Is there not some problem from that point?

**Mr. Hoppe:** I understand that. However, what happens when the person whom CSIS is looking at—CSIS does not really want the world to know that they are looking at the person—shows up at an airport? Are we going to admit the person? In which case, what are we talking about?

If we are not going to admit the person, then I guess CSIS's interest has been triggered. I guess it must be public, because the person can leave the country and say, I was not admitted.

[Translation]

Si ce projet de loi est adopté, Nelson Mandela aura personnellement à demander la permission au ministre, en invoquant la disposition «non nuisible à l'intérêt national», chaque fois qu'il voudra venir au Canada, et cela ne s'applique pas seulement à Nelson Mandela, mais à tous les membres de cette organisation-là.

**M. Heap:** Tandis que votre collègue s'inquiète que tellement d'éléments soient laissés à la réglementation, vous, de votre côté...

**M. Hoppe:** À l'heure actuelle, les articles 19 et 27 n'ont pas de règlements qui leur sont rattachés. On ne peut se référer qu'à la formulation de ces articles. La difficulté, c'est qu'ils sont immuables. Vous savez comme moi que le Parlement n'a l'occasion de réviser en profondeur la Loi sur l'immigration qu'une fois par génération, ou à peu près. Il faut donc faire preuve d'énormément de prudence. Donc, oui, malgré toute l'ironie de la chose, dans ce cas particulier, je souhaiterais qu'il y ait un cadre réglementaire pour l'article 19.

**Le président:** Ce que je connais de la question vient de la longue expérience que j'ai acquise au Comité de la justice où nous débattions de la liste américaine, lorsque des gens comme Farley Mowat, ou quelque autre universitaire en vue, voulaient entrer aux États-Unis, et voyaient tout à coup leur nom sortir de l'ordinateur parce que les services de renseignements les avaient inscrits sur la liste en raison de gestes qu'ils avaient posés, des idées controversées qu'ils avaient défendues. C'est de cela que je tire mon expérience. Et j'entrevois de nombreuses difficultés avec une telle formule. Ce n'est pas simple du tout.

**M. Hoppe:** Il y a des leçons à tirer de l'expérience américaine. Je pense que les États-Unis sont sur la bonne voie relativement à l'identification des gens auxquels ils veulent interdire l'entrée au pays. La difficulté, c'est qu'ils ont inscrit leurs listes dans leurs lois, et il était alors très difficile de faire agir le Congrès, comme il serait aussi très difficile pour nous de faire en sorte que le Parlement modifie l'article 19, s'il arrivait que nous ayons raison et que ce projet de loi engendre de nombreux cauchemars administratifs. Par contre, on peut modifier assez rapidement une liste qui figure dans des règlements. Le gouverneur en conseil peut agir du jour au lendemain, au besoin, mais habituellement, il faut quelques semaines ou quelques mois.

**Le président:** Par contre, ne peut-il pas arriver que le SCRS ait aujourd'hui sur sa liste des noms de personnes qu'il préférerait garder secrets, même pour elles? Le simple fait que leurs noms apparaissent soudain sur une liste informent les intéressés qu'ils sont surveillés... Cela ne pose-t-il pas un certain problème?

**M. Hoppe:** Je comprends cela. Toutefois, qu'arrive-t-il lorsque celui que surveille le SCRS—le SCRS ne veut pas vraiment que le monde sache qu'il surveille quelqu'un—se présente à un aéroport? Allons-nous le laisser entrer au Canada? Le cas échéant, de quoi s'agit-il vraiment?

Si nous ne permettons pas à l'intéressé d'entrer au Canada, je suppose alors que c'est parce que l'on a tenu compte de l'avis du SCRS. Cela doit probablement être public, car l'intéressé peut quitter le pays et dire qu'il n'y a pas été admis.

[Texte]

**The Chairman:** The judgment call is made at that point in time, based on whether there is an ongoing investigation as compared to being on the list. It is revealed much earlier.

There are both sides. Intelligent people and honest people come down on both sides on that. I can understand. We will have to make a judgment call.

**Mr. Reid:** Gentlemen, this is a big package and I am looking forward to reading your presentation. Maybe it would be worthwhile taking a minute or two to talk about some of the things in the bill that you do like.

**Mr. Hoppe:** I have a lot of things that I do like. There are many remedial provisions in this bill. People who are out of status for minor violations, minor transgressions, such as working for the wrong employer for a few days, or overstaying their visit, or failing to renew their student authorization on time, which right now cannot be adequately dealt with except by way of a minister's permit, can now be reinstated.

There are many clarification sections. There is an attempt—I think it is defective, but the government has the right idea—to define more precisely who are visitors and who are immigrants and who may come in in that way.

There are provisions to enable persons who are found to be refugees to be landed, whether or not they or their family members are medically inadmissible. There are new procedures to land refugees more quickly.

I think you may have heard from Mr. Burstein and those officials about the streams. I am not so sure that I agree with the exact details of his approach, but I know that the purpose is to identify more precisely whom we want selected as immigrants and get them into the proper spots in the economy, or in the country, in as quick a fashion as possible.

Certainly you cannot argue with the principles of the bill. A better balanced immigration program, the protection of Canadian society, a proper refugee determination system. . .who can argue with those things? We like the bill. We like where it is headed. We just think that sometimes it has gone off the rails.

**Mr. Reid:** Okay. Fair enough.

I do not want to divide you up or be antagonistic, but one of the attitudes, one of the feelings I have in listening to the testimony is that all of your clients are susceptible to being accused of being criminals. I do not think all of you want that sort of attitude left there. They are people whom we deal with as well. Perhaps you could clarify that a little bit.

[Traduction]

**Le président:** La décision se prend alors à partir du fait qu'il y a une enquête en cours plutôt qu'après avoir consulté la liste. On sait beaucoup plus tôt à quoi s'attendre.

Mais, il y a du bon des deux côtés. Les gens intelligents et honnêtes ont des avis partagés sur cette question. Je peux comprendre. Nous allons devoir y réfléchir, et décider par après.

**M. Reid:** Messieurs, vous nous avez remis un document important, et j'ai bien hâte de le lire. Il vaudrait peut-être la peine de pendre une minute ou deux pour discuter un peu des aspects qui vous plaisent dans le projet de loi.

**M. Hoppe:** Il y a beaucoup d'éléments du projet de loi qui me plaisent particulièrement. Il contient de nombreuses dispositions rectificatives, par exemple. Des gens qui ont perdu leur statut en raison d'infractions mineures, de transgressions mineures, comme d'avoir travaillé pour le mauvais employeur pendant quelques jours, ou être restés au Canada plus longtemps qu'il leur était permis, ou pour avoir négligé de renouveler à temps l'autorisation accordée aux étudiants, des cas qui ne peuvent être réglés aujourd'hui qu'en obtenant un permis du ministre, peuvent aujourd'hui être rétablis.

Le projet de loi renferme aussi de nombreux articles qui apportent des éclaircissements. Il renferme une tentative—qui comporte des lacunes, selon moi, mais l'idée du gouvernement est toutefois la bonne—pour définir de façon plus précise ce que sont des visiteurs, ce que sont des immigrants, et qui peut entrer au pays de cette façon.

Il renferme des dispositions qui permettent à des personnes qui sont reconnues comme d'authentiques réfugiés d'obtenir le droit d'établissement, que les membres de leurs familles soient ou non admissibles sur le plan médical. Il contient aussi de nouvelles procédures pour accorder plus rapidement le droit d'établissement des réfugiés.

Vous avez probablement entendu ce que recommande M. Burstein et ses hauts fonctionnaires au sujet des voies. Je ne sais pas si je suis vraiment d'accord avec lui sur tous les détails de son approche, mais je sais que l'objectif est d'identifier plus précisément les gens que nous voulons accepter en tant qu'immigrants et les orienter dans les secteurs appropriés de l'économie, ou dans les régions appropriées du pays, aussi rapidement que possible.

Les principes sous-jacents au projet de loi sont absolument incontestables. Un programme d'immigration mieux équilibré, la protection de la société canadienne, un meilleur système de reconnaissance du statut de réfugié. . .qui peut contester de telles choses? Nous aimons le projet de loi. Nous apprécions son orientation. Nous pensons seulement qu'il déraile parfois.

**M. Reid:** D'accord. Très bien.

Je ne veux pas créer de dissension parmi vous ou adopter une attitude antagoniste, mais l'un des sentiments qui se dégage en écoutant les témoignages, c'est que tous vos clients risquent d'être accusés d'être des criminels. Je ne pense pas que vous souhaitiez que cette attitude persiste. Ce sont des gens avec qui nous traiterons, nous aussi. Vous pourriez peut-être préciser un peu votre pensée là-dessus.



[Text]

As I go through those sections, I see that there are some open areas that I think we want to look at. It is clear, though, that the message in those sections is a serious offence, generally an indictable offence with a maximum penalty of 10 years or more.

Not specifically there—I recognize there are some areas—but generally that is the drift.

Maybe this is my own sensitivity, but the impression I got was that you wanted it understood around this table that most, if not all, of your clients are to be seen as people who all of a sudden are going to be caught in this—not because of the law but because of the client. I do not think that is something you want to leave there.

• 1145

**Mr. McCrea:** Perhaps we can clarify that. Certainly it is not that all of our clients are criminals, but rather that paragraph 19(1)(c.2) for example is cast so broad that it makes every good upstanding person subject to inadmissibility.

For example an employee of Exxon Corporation—any employee of Exxon Corporation—would be inadmissible to Canada because Exxon is an organization that pollutes, has polluted, which is an offence under the Fisheries Act, which could be proceeded with by indictment. That is how broad this is cast. That is the impression we want to leave. Fine upstanding people who have never done anything wrong in their lives would be excluded from Canada and must be excluded from Canada.

**Mr. Allmand:** Trust offences, too, income tax, combines—

**Mr. McCrea:** My favourite section is the one about polygamous marriages. As you know, bigamy, and therefore polygamy, is a crime in Canada. However, there are hundreds of millions of people who either are involved themselves in polygamous marriages or are citizens or residents of countries and members of the religious faith that permits that form of male-female relationship. If you look at paragraph (c.1), and also look at paragraph 19(2)(a), by the way, which has less than 10 years. . . There is a serious one for 10 years or more; there is also one for less than 10 years, which is everything.

**Mr. Reid:** It is also the same in 27—

**Mr. McCrea:** It is mirrored in 27, exactly. For example, I have a client who shall remain nameless, I hope for a while, who has come to Canada as a landed immigrant. This individual, quite properly and legally in his country, married two women, recognized by the Muslim faith as his wives. One of his wives came with him to Canada as his legal wife, the first wife. The one who engaged in the second marriage ceremony is of course not recognized under our law as his

[Translation]

En parcourant ces articles, je constate qu'il y a encore un certain nombre d'aspects qu'il faudra examiner de près. Il est clair, toutefois, que le message qui se dégage de ces articles est qu'un délit grave, généralement un délit punissable par voie d'acte d'accusation, entraîne une peine de 10 ans d'emprisonnement ou davantage.

Cela n'est peut-être pas précisément là, mais c'est l'idée générale qui se dégage.

Je fais peut-être erreur, mais en vous écoutant j'ai eu l'impression que vous teniez à ce que les membres du comité comprennent bien que la plupart de vos clients, si non tous, risquent d'être pris par ce projet de loi—pas tellement en raison de la loi, mais en raison du client même. Je ne pense pas que ce soit une impression que vous voudriez laisser ici.

**M. McCrea:** Nous pouvons peut-être apporter quelques précisions à ce sujet. Ce n'est sûrement pas que tous nos clients sont des criminels, mais peut-être plutôt que l'alinéa 19(1)(c.2), par exemple, a une portée si large qu'il rend toute personne ayant une bonne cause susceptible d'être jugée inadmissible au Canada.

Par exemple, un employé d'Exxon—n'importe quel employé de la société Exxon—serait inadmissible au Canada, car Exxon est une société qui pollue, qui a pollué, ce qui est une infraction en vertu de la Loi sur les pêches, qui pourrait être punissable par voie d'acte d'accusation. C'est vous dire à quel point la portée de cette disposition est vaste. C'est là l'impression que nous voulons vous laisser. Des gens tout à fait bien, qui n'ont jamais rien fait de mal de leur vie, seraient exclus du Canada, et devraient être exclus du Canada.

**M. Allmand:** Cela vaut aussi pour les infractions aux lois de l'impôt, pour les cas de collusion. . .

**M. McCrea:** L'article que je préfère, c'est celui au sujet des mariages polygames. Comme vous le savez, la bigamie, et par conséquent, la polygamie, sont des crimes au Canada. Toutefois, il y a des centaines de millions de gens qui sont eux-mêmes polygames, ou qui sont citoyens ou résidents de pays et membres d'organisations religieuses qui permettent cette forme de relation entre hommes et femmes. Si vous jetez un coup d'oeil au paragraphe (c.1), ainsi qu'à l'alinéa 19(2)(a), soit dit en passant, il y a une peine maximale de moins de 10 ans d'emprisonnement qui est prévue. . . Il y a une infraction grave pour laquelle une peine de 10 ans d'emprisonnement ou davantage est prévue; et il y a aussi d'autres cas pour lesquels on prévoit une peine de moins de 10 ans d'emprisonnement, ce qui englobe toutes les autres infractions.

**M. Reid:** Cela revient aussi à l'article 27. . .

**M. McCrea:** Oui, exactement. Par exemple, j'ai un client, dont le nom demeurera secret pendant encore un certain, je l'espère, qui est venu au Canada en tant qu'immigrant après avoir reçu le droit d'établissement. Ce particulier, tout à fait selon les règles reconnues dans son pays, a épousé deux femmes, que la religion musulmane reconnaît comme ses femmes. L'une de ses épouses est arrivée avec lui au Canada comme sa femme légale, sa

[Texte]

wife. She was able to immigrate in a different way. They all live together in the same household in Canada. They are all subject to deportation as soon as this bill becomes law. I am not saying they will be deported, because they will have an appeal to the Immigration Appeal Board.

On the other hand, usually when you appeal to the Immigration Appeal Board, it is as a result of an offence or criminal activity you have committed and you are now repentant and contrite about what you have done. My client is not repentant or contrite. He is very happy in his polygamous relationship. Quite frankly, the Ontario government recognizes polygamous relationships. You can get benefits under certain provincial—

**Mr. Reid:** That is something we have discussed among ourselves as quite a serious concern. There are other provisions as well.

**Mr. Hoppe:** In the province of Ontario there is a provision whereby a polygamous relationship that was entered into in a jurisdiction in which it was legal is also legally recognized by the Family Law Act of Ontario. Yet our Immigration Act would not only prevent the admission of such persons; we would attempt to remove people.

**Mr. Reid:** I think that is a valid point, and there are distances you could go on that.

I want to get briefly to the mobility question. The question of the charter is, I think, something that is important and that over time will be there. Unfortunately it is not an issue we have had an opportunity to talk much about.

Coming from the part of the country I come from, it strikes me as an eminently sensible policy—just in terms of practical application—to have that in general application you are not going to get into Canada because of your occupation, but if you are prepared to go into a community where there is a need, based on an agreement that we work out between the government, the community, and you, we will let you in. What is wrong with that?

**Mr. Greenberg:** I could comment on that. I represent a number of foreign doctors who are in underserved areas in various provinces across this country, who signed various agreements with hospitals or medical health boards for the purpose of being sponsored through the arranged employment process, the labour certification process, who would give their eye teeth to be conditional immigrants with conditions like this in their visas for the simple reason that they are, in their minds, Canadians when they come in with a visa. The clock starts to run in a sense towards citizenship. Their spouses get to work, having the same rights. The children get to go to school without all this documentation. If the question is whether we should go with conditional documentation or keep the present process of controlling people, the answer is that this is a lot better than the alternative, which is now being used.

[Traduction]

première épouse. Évidemment, la deuxième femme qu'il a épousée n'est pas reconnue par notre loi. Elle a pu immigrer au Canada par un autre moyen. Ils vivent tous ensemble, dans la même maison, au Canada. Ils risquent tous d'être expulsés dès que ce projet de loi entrera en vigueur. Je ne dis pas qu'ils le seront, car ils auront la possibilité d'en appeler auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Par contre, habituellement, quand on en appelle auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, c'est après avoir commis une infraction ou s'être livré à une activité criminelle pour laquelle on est repentant. Mais, mon client n'est ni repentant, ni contrit. Il est très heureux dans sa relation polygame. Le gouvernement de l'Ontario reconnaît les relations polygames. On peut même obtenir des prestations en vertu de certains règlements provinciaux. . .

**M. Reid:** C'est une question dont nous avons sérieusement discuté entre nous, et qui nous inquiète particulièrement. Il y a aussi d'autres dispositions qui nous inquiètent.

**M. Hoppe:** En Ontario, il y a une disposition qui stipule qu'une relation polygame entreprise dans un pays où elle était reconnue par la loi est aussi reconnue par la Loi de 1986 sur le droit de la famille de l'Ontario. Or, non seulement notre Loi sur l'immigration nous empêche-t-elle d'admettre de telles personnes au Canada, elle veut aussi que nous tentions de les expulser.

**M. Reid:** Je pense que cet argument est valable, et il y aurait sûrement des choses à faire à ce sujet.

Permettez-moi d'aborder un peu la question de la mobilité. La Charte, je pense, est quelque chose d'important et qui résistera au temps. Malheureusement, nous n'avons pas vraiment eu l'occasion de tellement en discuter.

Compte tenu de la région du pays d'où je viens, il me paraît éminemment logique de faire en sorte—ne serait-ce que pour des raisons pratiques—que quelqu'un ne puisse venir s'installer au Canada en raison de son occupation, à moins qu'il soit disposé à aller s'établir dans une collectivité où il y a un besoin, moyennant un accord conclu entre le gouvernement, la collectivité intéressée et lui. Qu'y a-t-il de mal à cela?

**M. Greenberg:** Je pourrais peut-être faire quelques observations là-dessus. Je représente un certain nombre de médecins étrangers qui pratiquent dans des régions mal desservies dans différentes provinces du Canada, des gens qui ont signé des accords avec des hôpitaux ou des groupes oeuvrant dans le domaine de la santé afin d'être parrainés dans le contexte du processus d'emploi déterminé, le processus d'attestation de la main-d'oeuvre, et qui donneraient mer et monde pour être reçus comme immigrants dans ces conditions, pour la simple et unique raison qu'ils sont, dans leur esprit, de véritables Canadiens lorsqu'ils entrent au Canada munis d'un visa. Ils peuvent alors commencer à voir le jour où ils obtiendront leur citoyenneté canadienne. Leurs épouses travaillent, et elles bénéficient des mêmes droits. Leurs enfants fréquentent l'école, sans tous ces documents. S'il faut choisir entre ces documents assortis de conditions et le processus actuel par lequel on contrôle les gens, il faut préférer la nouvelle formule à celle que l'on utilise actuellement.



[Text]

[Translation]

• 1150

I think the real issue is, and we started casting our minds to it, from a constitutional point of view certain provinces... This is a blunt tool. There is a power to put a term and condition in an immigrant's visa. Who's going to utilize that power under what circumstances? Various provinces, for example, may want almost everybody who comes in under a certain class of application. To ensure they stay in that province, they may want to use these terms and conditions. The question at this preliminary point is not really whether or not it should be removed. The Canadian Bar Association did not recommend deletion of that provision. We're concerned that proper limitations be put in it, so you don't have five-or eight-year conditions on someone who chooses not to take out citizenship.

**Mr. Reid:** I have a quick technical question. If I become a citizen, do the constraints of the Immigration Act continue to apply to me?

**Mr. Greenberg:** I believe your immigration status merges into your citizenship. In law it's called a doctrine of merger. I believe you take on all the rights of a citizen under the Citizenship Act. The question of whether or not they will process your application with an outstanding term and condition is a very interesting one. I have never seen a condition that has exceeded two years, the two-year condition being in entrepreneurial cases. I've never seen a situation in which someone would be eligible for citizenship prior to the time their condition expired. I would think that's probably another ground for striking a condition down anyway. That's probably another reason why it should be certain in the legislation. You're going to create an administrative nightmare. I would move in a court with a client who had a five-year condition that you've basically affected his rights to become a citizen, and there's no justification for it.

**Mr. Reid:** I want to go again to the question of residency, which I think Mr. McCrea raised early on. In two seconds can you outline exactly what the problem is? You brushed over it as something that has been identified. It's something I think we're going to have to look at. Can you, in three sentences, identify the question of returning residents and the documentation problem?

**Mr. McCrea:** At the moment a person who is a permanent resident of Canada is deemed to have formed the intention of abandoning Canada as their permanent home if they remain out of Canada for 6 months or more, cumulative in any 12-month period. There's a way around that. You remove the deeming provision if you apply for a returning resident permit from an immigration officer. For example, a person who's a permanent resident from Hong Kong wants to go to London to do a three-year Ph.D. They would apply for a returning resident permit and they would have a piece of paper in their hands knowing they could come back at the end of their course of studies. The proposal is to remove the

La véritable question qui se pose, et nous avons commencé à y réfléchir, du point de vue constitutionnel, certaines provinces... Il s'agit là d'un instrument à caractère plutôt général. On a le pouvoir d'inscrire une durée et des conditions sur le visa d'un immigrant. Mais qui appliquera ce pouvoir, et dans quelles circonstances? Diverses provinces, par exemple, peuvent ne vouloir accueillir que des gens d'une certaine catégorie. Pour s'assurer qu'ils demeurent dans la province, les autorités provinciales peuvent vouloir utiliser ces conditions. La question qui se pose n'est pas vraiment de savoir s'il faudrait éliminer ou non cette disposition. L'Association du Barreau canadien ne l'a pas recommandé. Nous craignons que les limites qui seront imposées ne soient déraisonnables. Il ne faudrait pas que des conditions valables pour une durée de cinq ou huit ans soient imposées à quelqu'un qui décide de ne pas demander la citoyenneté canadienne.

**M. Reid:** J'ai une brève question à caractère technique à vous poser. En devenant citoyen canadien, suis-je encore assujéti aux dispositions de la Loi sur l'immigration?

**M. Greenberg:** Je pense que votre statut d'immigrant se confond avec la citoyenneté que vous avez acquise. En droit, cela s'appelle une doctrine de confusion. Je pense que vous acquerrez tous les droits d'un citoyen en vertu de la Loi sur la citoyenneté. Votre demande sera-t-elle assujétiée à une certaine durée et à certaines conditions? La question est très intéressante. Je n'ai jamais vu une condition valable pour plus de deux ans, et cela s'applique aux entrepreneurs. Je n'ai jamais vu, non plus, quelqu'un obtenir sa citoyenneté avant que le délai ne soit expiré. Il s'agit là probablement d'un autre motif qui rendrait une condition contestable. C'est probablement une autre raison pour laquelle cela devrait être confirmé dans la loi. Vous allez engendrer un véritable cauchemar sur le plan administratif. À la défense d'un client auquel on aurait imposé une condition d'une durée de cinq ans, devant un tribunal, je dirais que l'on a fondamentalement affecté son droit de devenir citoyen canadien, et que rien ne le justifie.

**M. Reid:** Permettez-moi de revenir à la question de la résidence, qu'a soulevée M. McCrea un peu plus tôt, je pense. En deux secondes, pouvez-vous nous dire exactement en quoi consiste le problème? Vous avez dit plus tôt que vous aviez justement relevé le problème. Je pense que c'est un aspect que nous allons devoir examiner de près. En trois phrases, pouvez-vous nous décrire le problème du retour des résidents au Canada et des documents?

**M. McCrea:** À l'heure actuelle, un résident permanent du Canada est réputé avoir eu l'intention d'abandonner le Canada, comme son pays de résidence permanente, s'il demeure à l'extérieur du Canada pendant six mois ou davantage, six mois cumulatifs au cours d'une période de 12 mois. Il y a une façon de régler ce problème. On peut éliminer la disposition déterminative pour quelqu'un qui demande à un agent d'immigration un permis de retour pour résident permanent. Par exemple, prenons le cas d'un résident permanent originaire de Hong Kong qui voudrait aller étudier à Londres pour une durée de trois ans afin d'obtenir un doctorat. Cette personne pourrait demander un

[Texte]

ability to get a returning resident permit and in its place leave nothing; that is, they would leave the decision whether or not the person abandoned Canada as their permanent home until after the fact. When the person returns to Canada, that's when they would make the decision whether or not they abandoned Canada. That makes life very uncertain for many people in business, education, for people who want to visit their home countries, for all sorts of reasons.

**Mr. Heap:** What about the new wallet card idea?

**Mr. McCrea:** It wouldn't be effective, because they've left that six-month period in. Say you got a two-year card but you had a six-month limitation, the card isn't going to remove the deeming provision.

**Mr. Heap:** I see.

**Mr. Reid:** I have two quick questions, one in terms of process to Mr. Greenberg.

You talked about your belief that there are more things in the regulations that could be in the legislation. Would you also agree that this legislation will see more things, for instance, taken out of the handbook and put in regulation?

• 1155

**Mr. Greenberg:** Probably.

**Mr. Reid:** Your counsel told you to say yes.

**Mr. Greenberg:** I don't know. The movement of powers from the act to the regulatory environment is absolutely massive, and I guess officials are at work now, designing strategies for the regulations. Once the regulations are done, in order to determine how to apply those regulations, it's going to require the publication of a massive manual anyway. We work out of a two-manual series: selection and control, and enforcement. We're probably into a manual series that looks like the *Encyclopaedia Britannica*, in order to give proper instructions on how to interpret the new legislation and the regulations that will follow. I don't know if that answers your question, but that has to be the future. There is no way an officer at a port of entry will be able to read a lot of this stuff and know what to do unless he reads up on it.

**Mr. Hoppe:** If I could add to that, there's certainly no excuse, now that they have these tremendous regulatory powers, for them not to put much of the manual into regulatory form.

**Mr. Reid:** That certainly is the sense that we're getting.

**Mr. Hoppe:** I agree. That was my advice to my friend.

**Mr. Reid:** I have one last question. Mr. Allmand asked the question about consultation and the answer was that the CBA had not been consulted. But have any of you individually been involved in the process?

[Traduction]

permis de retour pour résident permanent, et aurait ainsi en mains un document lui permettant de rentrer au Canada à la fin de ses études. La proposition consiste à éliminer la possibilité d'obtenir un permis de retour pour résident permanent sans la remplacer par quoi que ce soit; ainsi on crée une situation telle que l'abandon du Canada ne serait décrété qu'après le fait. Autrement dit la décision serait reportée jusqu'au retour de l'intéressé au Canada. Cela rendrait la vie très incertaine pour bien des gens d'affaires, des gens qui oeuvrent dans le domaine de l'éducation, ou des gens qui veulent tout simplement visiter leur pays d'origine, pour toutes sortes de raisons.

**M. Heap:** Et, que pensez-vous de l'idée de la carte d'identité?

**M. McCrea:** Cela ne marcherait pas, car on a conservé la limite de six mois. En supposant que la carte soit valide pour deux ans, la limite de six mois étant néanmoins maintenue, la carte n'éliminerait pas la disposition déterminative.

**M. Heap:** Je vois.

**M. Reid:** J'ai deux brèves questions à vous poser, dont l'une au sujet du processus, à M. Greenberg.

Vous nous avez dit que parmi les conditions qui figurent actuellement dans les règlements, un plus grand nombre devrait apparaître dans la loi. Êtes-vous aussi d'accord avec moi pour dire que cette loi fera en sorte qu'il y aura aussi nombre de conditions qui apparaissent actuellement dans le manuel, par exemple, et qui se retrouveront dans les règlements?

**M. Greenberg:** Probablement.

**M. Reid:** Votre avocat vous a conseillé de dire oui.

**M. Greenberg:** Je ne sais pas. Le passage de la loi au Règlement nécessite un travail énorme et je suppose que les fonctionnaires sont actuellement en train de préparer le règlement. Une fois que ce sera fait, il faudra, de toute façon, publier un guide énorme contenant des explications sur l'application du règlement. Nous disposons de deux séries de guides: ceux qui concernent la sélection et le contrôle et ceux qui concernent l'application. Il faudra probablement autant de volumes que l'*Encyclopaedia Britannica* pour présenter toutes les consignes relatives à l'interprétation de la nouvelle loi et du règlement qui en découlera. Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais voilà comment cela se passera. Il sera impossible pour un agent d'immigration en poste à un point d'entrée de lire toute cette documentation et de savoir quoi faire, à moins de s'être renseigné sur le sujet.

**M. Hoppe:** Je tiens à ajouter qu'ils n'ont absolument aucune excuse pour retarder la transformation de la plus grande partie du manuel en règlement, étant donné qu'ils disposent de ces énormes pouvoirs de réglementation.

**M. Reid:** Nous sommes tout à fait de votre avis.

**M. Hoppe:** C'est exactement ce que j'ai dit à mon ami.

**M. Reid:** Une dernière question. Monsieur Allmand a posé une question sur les consultations et on lui a répondu que l'Association du barreau canadien n'avait pas été consultée. Est-ce que certains d'entre vous ont participé au processus à titre individuel?



[Text]

**Mr. Greenberg:** Yes.

**Mr. Reid:** I just wanted to be clear. I think Mr. Friesen has a question.

**The Chairman:** Mr. Friesen, you'll have to ask a short question. I know that's difficult for all of us, but I'm sure you can do it.

**Mr. Friesen:** I have a very short one. Do you think proposed section 38.1 and section 114 contradict or modify section 3?

**Mr. Greenberg:** What page is that?

**Mr. Friesen:** Section 3 gives the objectives and the principles of the bill. It is basically the sovereignty-of-Canada issue. Do you think proposed section 38.1 and section 114 contradict that? In particular, I think subsection (10) is the one that you were concerned about.

**Mr. Hoppe:** The retroactivity, you mean?

**Mr. Friesen:** That and proposed section 38.1. You were concerned about that.

**Mr. McCrea:** Proposed section 38.1 sets out principles with respect to security interests.

**Mr. Friesen:** Okay, but you say the net is too broad in subsection 19(3).

**Mr. Hoppe:** I think the principles set out in proposed section 38.1 are in keeping with the general spirit of the objectives of the act as set out in section 3. It's a refinement of our duty to protect ourselves from unwanted elements, I agree. I have no difficulty with the principles. I have difficulty with the actual implementation that we see in the particular way in which we're going to achieve those ends.

**The Chairman:** Would you be kind enough to move on to part II, the refugee system? Mr. Waldman.

**Mr. Waldman:** I would like to thank the committee for letting us come to speak on this issue. What I propose to do is to try, in brief opening remarks, to follow up on the presentation of the United Nations High Commissioner for Refugees. I found, when I heard his remarks, many of the points that he made are identical to the points that were made by the Canadian Bar Association in its brief.

What I propose to do is to go through the five points that the High Commissioner went through in his, and comment from the point of view of the Canadian Bar Association on those points.

Perhaps I could start by making a comment about whether there's anything positive. I think the idea of streamlining and improving the refugee determination process is a laudable one. The idea of removing the credible basis hearing is a good one.

What we have a problem with is how these ideas will be implemented and the lack of safeguards built into the act. In some areas we think the proposals, instead of streamlining the system, will create further problems for it. Perhaps I could just go through the areas and give you a brief summary of the concerns.

The first issue is the power of the senior immigration officer to make the determination with respect to eligibility at the port of entry. Obviously, once the government decided to remove the screening hearing, it was necessary to have some

[Translation]

**M. Greenberg:** Oui.

**M. Reid:** Je voulais simplement obtenir une précision. Je crois que M. Friesen a une question à poser.

**Le président:** Il faudra que votre question soit brève, monsieur Friesen. Je sais que c'est difficile pour tous, mais je suis certain que vous pouvez le faire.

**M. Friesen:** Ma question sera très brève. Estimez-vous que l'article 38.1 proposé et l'article 114 vont à l'encontre de l'article 3 ou le modifient?

**M. Greenberg:** À quelle page est-ce?

**M. Friesen:** L'article 3 expose les objectifs et les principes du projet de loi et traite essentiellement de la question de la souveraineté du Canada. Pensez-vous que l'article 38.1 proposé et l'article 114 vont à l'encontre de ces dispositions? Je crois que c'est le paragraphe (10) qui vous préoccupe surtout.

**M. Hoppe:** Vous voulez parler de la rétroactivité?

**M. Friesen:** Oui, et de l'article 38.1 proposé. Vous aviez quelques réticences à ce sujet.

**M. McCrea:** L'article 38.1 proposé définit les principes relatifs à la sécurité et aux intérêts du Canada.

**M. Friesen:** En effet, mais vous affirmez que les dispositions du paragraphe 19(3) sont trop lâches.

**M. Hoppe:** Je crois que les principes exposés dans l'article 38.1 proposé sont conformes à l'esprit général des objectifs de la loi, tels qu'exposés dans l'article 3. Je reconnais qu'il est de notre devoir de nous protéger contre les éléments indésirables. Les principes mêmes ne me posent aucun problème, mais par contre, j'ai du mal à imaginer quels sont les moyens que nous mettrons en oeuvre pour atteindre ces objectifs.

**Le président:** Monsieur Waldman, pouvons-nous passer à la partie II, où figurent les dispositions qui s'appliquent aux réfugiés?

**M. Waldman:** Je tiens à remercier le comité de nous donner l'occasion de donner notre point de vue sur cette question. Je vais donc exposer quelques brèves remarques préliminaires reprenant certains points abordés par le haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. En écoutant son exposé, j'ai remarqué que plusieurs points étaient identiques à ceux que l'Association du barreau canadien a analysés dans son exposé.

Je propose de passer en revue les cinq points soulevés par le haut commissaire et de présenter les commentaires qu'ils inspirent à l'Association du barreau canadien.

Commençons tout d'abord par les critiques positives. L'idée de simplifier et d'améliorer le processus de décision est tout à fait louable. Il faut applaudir à la suppression du minimum de fondement des demandes.

Par contre, nous ignorons comment ces principes seront mis en oeuvre et nous nous inquiétons de l'absence de garanties dans la loi. Nous pensons que, dans certains cas, les propositions, loin de simplifier le système, feront surgir de nouveaux problèmes. Je vais vous exposer les différents cas et vous donner un bref résumé des points qui soulèvent notre inquiétude.

Le premier point est le pouvoir de l'agent supérieur d'immigration de décider de l'admissibilité au point d'entrée. Il est clair qu'il faudrait absolument disposer d'un mécanisme de détermination de l'admissibilité puisque le gouvernement

## [Texte]

mechanism to make a determination of eligibility. Quite frankly, those of us who knew the government was planning to do this, because it was no secret that this was announced, were wondering how they were going to do it. To be honest, it never occurred to any of us that the solution would be the one the government proposed—the senior immigration officers. We all assumed that it would be referred to the board and that the board would make the determination with respect to eligibility.

• 1200

Obviously, the concern of the government was to try to find as expeditious and efficient and least costly a system as possible, and there's no doubt that a senior immigration officer making a determination is more efficient and more expeditious than a decision made by the board. However, having said that, I think the committee ought to consider carefully looking at the possibility of letting eligibility decisions, at least in some cases, be made by the board.

There is a way it could be done in an expeditious fashion. In other words, in cases where there are clear eligibility concerns, the senior immigration officer could refer those cases to an expeditious preliminary hearing before the board. Today we have board members who are at the airport anyway, doing credible-basis hearings with the adjudicator. There's no reason why we couldn't have the same procedure, except that it would be a board member or two board members, however the committee decides it could be implemented. The board members could make that decision in a judicial or quasi-judicial type process. It could be done expeditiously. So if the senior immigration officer believes there are eligibility concerns, he could immediately convoke a hearing before the board. The whole concern of the commission about the delay that would be involved could be obviated by procedures now in effect, which would allow the board to hear these cases expeditiously.

I agree that it wouldn't be as expeditious as a senior immigration officer, but it would eliminate all the concerns that we now have with the current provisions, and I want to explain to you why I think there are major problems with the powers of senior immigration officers to make these decisions.

The first is the problem under the charter. I'm sure you're all aware of the same decision in 1985, where the Supreme Court of Canada said that refugees are entitled to an oral hearing with respect to their claim. Now, there is a legal issue that has yet to be decided, which is whether or not the oral hearing means that every refugee claimant has a right to a hearing on the merits of the claim. I admit that it is not clear. There is one case called Berrahma—it is cited in the brief—in which the Federal Court said that eligibility criteria per se are not unconstitutional. So the Federal Court of Appeal, not the Supreme Court of Canada, has said that the government has the power to restrict access. The question is, though, how can the government restrict access?

## [Traduction]

avait supprimé les entrevues de sélection. Ce n'était un secret pour personne et ceux d'entre nous qui étaient au courant se demandaient bien comment le gouvernement allait s'y prendre. Je dois dire, en toute franchise, qu'aucun d'entre nous n'avait imaginé que le gouvernement accorderait ce pouvoir de décision aux agents d'immigration supérieurs. On pensait plutôt que ce serait à la commission que reviendrait le soin de prendre une décision quant à l'admissibilité.

Évidemment, l'objectif du gouvernement était d'adopter le système le plus rapide, le plus efficace et le moins coûteux et il est certain qu'un agent d'immigration supérieur est mieux à même de prendre une décision rapide et efficace qu'une Commission. Cela dit, je pense que le comité devrait envisager sérieusement la possibilité de laisser, tout au moins dans certains cas, la Commission prendre des décisions en matière d'admissibilité.

Cela pourrait se faire rapidement, c'est-à-dire que l'agent d'immigration supérieur pourrait, lorsque la décision s'avère délicate, saisir la commission en vue d'une brève audience préliminaire. De toute façon, il y a déjà des membres de la Commission en poste dans les aéroports pour juger du bien-fondé des demandes, avec l'arbitre. Il n'y a pas de raison que l'on ne puisse pas appliquer le même système en faisant appel à un ou deux membres de la Commission, selon la formule choisie par le comité. Les membres de la Commission pourraient prendre rapidement une décision de caractère judiciaire ou quasi judiciaire. Par conséquent, l'agent d'immigration supérieur pourrait en saisir immédiatement la commission lorsque la décision s'avère délicate. En appliquant les procédures actuellement en vigueur qui permettent de régler rapidement de tels cas, on supprimerait les risques de retard évoqués par la Commission.

Je reconnais qu'une telle procédure ne serait pas aussi expéditive qu'une décision rendue par un agent d'immigration supérieur, mais elle éliminerait toutes les inquiétudes que nous avons au sujet des dispositions actuelles. Je vais vous expliquer pourquoi l'octroi aux agents d'immigration supérieurs du pouvoir de prendre des décisions dans ce domaine pose des problèmes graves.

Le premier concerne la Charte. Je suis certain que vous connaissez tous la décision rendue en 1985 par la Cour suprême du Canada statuant que les réfugiés avaient le droit de présenter leur demande au cours d'une audience. Il reste à déterminer si chaque candidat au statut de réfugié a le droit à une audience en fonction des mérites de sa demande. Je reconnais que tout cela n'est pas clair. La Cour fédérale a déclaré, dans le cadre de l'affaire Berrahma citée dans le mémoire, que les critères d'admissibilité ne sont pas, à proprement parler, inconstitutionnels. Par conséquent, la Cour d'appel fédérale, et non pas la Cour suprême du Canada, affirme que le gouvernement a le pouvoir de limiter l'admissibilité. Reste à savoir comment le gouvernement pourrait s'y prendre pour le faire.



## [Text]

If the government attempts to restrict access by mechanism of a senior immigration officer making the decision at the port of entry, then, in cases of people who come from the United States, for example, the person would be subject to immediate removal. There would be no effective judicial review of that determination. There would be no right to counsel when that determination was made.

I predict that if the provisions go through as they are now put forward in the act, where the senior immigration officer has this unfettered power to make determinations with respect to eligibility, it will be struck down with the charter. That is my personal position, not the position of the bar association. But in any event, having argued some constitutional cases, I have great confidence that as written there are serious charter concerns. There are charter experts. I know the last time round, in 1988, you had Professor Beatty, who is a charter expert from the University of Toronto. You might want to consider consulting some of these people who specialize in the charter.

There are other problems with the provisions. The current policy of the immigration department, and the Federal Court of Appeal decision in the case called Deghani, is that there is no right to counsel when that interview takes place before the immigration officer.

I want to point out that the Federal Court ruled that there was no right to counsel. That is now on appeal to the Supreme Court of Canada, which gave leave on that point. Probably this fall the Supreme Court of Canada will be deciding whether there is a right to counsel, and when there would be a right to counsel in situations involving the interviews with senior immigration officers. But the Deghani case was decided when the immigration officer didn't have any adjudicative power. He didn't make decisions. All he did was write a report, and that report was then sent to an adjudicator to make the decision.

• 1205

If we now get to a point where the immigration officer is making decisions, my prediction is it could well arise that the courts will determine that there is a duty to provide counsel to those people, and I have no doubt that if the bill goes through as written there will be a right to counsel, because once you've got the senior immigration officers making decisions, there has to be counsel provided to advise the person before a decision is made.

Rather than simplifying the process, you are going to have a mess at the airport. In every case in which a refugee claim is made, the refugee claimant will have a right, in my opinion, to consult counsel. It's going to mess the system up rather than simplify it.

There is an easy solution to the problem. Let the matter be decided expeditiously in cases where the senior immigration officer has concerns about eligibility, by the board, and then you don't get either. The likelihood of there being constitutional problems is greatly reduced, and this whole problem of counsel being available at the port of entry is greatly reduced.

## [Translation]

Si le gouvernement accorde à l'agent d'immigration supérieur le pouvoir de prendre une décision au point d'entrée, on assistera à l'expulsion immédiate de certaines personnes en provenance des États-Unis, par exemple. Cette décision ne ferait l'objet d'aucune révision judiciaire réelle. Le candidat n'aura pas le droit de demander les conseils d'un avocat au moment de la prise de cette décision.

Si les dispositions actuelles du projet de loi sont adoptées et que les agents d'immigration supérieurs auront le pouvoir absolu de prendre des décisions en matière d'admissibilité, je suis persuadé que leurs décisions seront contestées en vertu de la Charte. C'est une opinion personnelle qui ne reflète pas le point de vue du Barreau. En tant que constitutionnaliste, je peux vous assurer que les dispositions actuelles du projet de loi risquent de soulever de graves problèmes vis-à-vis de la Charte. Il y a des spécialistes de la Charte. Je sais que la dernière fois, en 1988, vous aviez convoqué M. Beatty, un professeur de l'Université de Toronto, spécialiste de la Charte. Vous jugerez peut-être utile de consulter quelques-uns de ces spécialistes.

Par ailleurs, les dispositions du projet de loi soulèvent d'autres problèmes. D'après la politique actuelle du ministère de l'Immigration et le jugement rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Deghani, un candidat au statut de réfugié ne peut exiger le droit d'être assisté par un avocat au moment de l'entrevue avec l'agent d'immigration.

Je tiens à souligner que la Cour fédérale a nié le droit aux services d'un avocat. Cette décision est actuellement examinée par la Cour suprême du Canada qui a autorisé un appel. La Cour suprême décidera probablement cet automne si le droit de consulter un avocat peut être accordé au requérant et dans quelles circonstances ce droit s'appliquerait au moment de l'entrevue avec un agent d'immigration supérieur. Or, lorsque la décision a été rendue dans l'affaire Deghani, les agents d'immigration n'avaient aucun pouvoir d'arbitrage. Ils ne prenaient aucune décision. Ils se contentaient de rédiger un rapport qui était soumis à l'arbitre chargé de prendre une décision.

Si on laisse le soin à l'agent d'immigration de prendre les décisions, je crois pouvoir dire sans me tromper que les tribunaux décideront que les candidats ont le droit de se faire conseiller par un avocat. Si le projet de loi est adopté tel quel, le droit au conseil d'un avocat sera autorisé étant donné que le candidat devra pouvoir obtenir les conseils d'un avocat avant que la décision soit prise par l'agent d'immigration supérieur.

Le processus, au lieu d'être simplifié, sera terriblement compliqué dans les aéroports. Chaque fois qu'une demande de statut de réfugié sera déposée, le candidat aura le droit, à mon avis, de consulter un avocat. Loin de simplifier le système, tout cela va contribuer, au contraire, à le compliquer.

Et pourtant, il y a une solution bien simple à ce problème. Elle consiste à faire analyser rapidement certaines demandes par la Commission, à la requête de l'agent d'immigration supérieur. Cela permettrait à la fois de réduire considérablement les risques de problèmes constitutionnels et la nécessité de disposer d'avocats aux points d'entrée.

*[Texte]*

The third issue is the position that was put forward by the Office of the United Nations High Commissioner in its paper, in which it said, if I understood it correctly, that it would not object to senior immigration officers making eligibility decisions if they were simple fact-finding problems.

The problem that I have with the legislation is that in many of its key areas the decisions by the immigration officers are not simple findings of fact. They can become quite complicated issues. The main ones are all found on pages 41 and 42; and proposed paragraphs 46.01(1)(a), (b) and (c), in my opinion, all require that in at least some cases the decisions will not be straightforward.

For example, proposed paragraph 46.01(1)(a), covers the right to return. In some cases it may be easy to determine whether a person has been recognized as a refugee, but in our experience there are people who are given documents by some countries as a means of facilitating their departure, but those people may not necessarily have a right to return. How is a senior immigration officer going to know that? It's not a simple question of fact in many cases. What about the situation where a refugee claimant is afraid of returning to the country where he has been given recognition?

I know some people have suggested that section 53 covers that situation. In my submission it doesn't, because there is no mechanism in the act, as provided, when a person says, "I fear persecution in the country to which you're going to return me", to establish to any authority in Canada that this fear is well founded.

Proposed paragraph 46.01(1)(b), the safe third country provision, has serious complications because that has to be read in conjunction with the following proposed section that talks about transit. It's often difficult to determine when a person is in transit and when a person is not in transit. How is the senior immigration officer going to be charged with making those determinations? I can tell you there's jurisprudence in the Federal Court that suggests that these determinations are not always easy.

It's my submission that at least with respect to proposed paragraphs 46.01(1)(a), (b) and (c) these matters are not matters that are properly decided by immigration officers. In all cases they should go to the board, and there should be the possibility of an expeditious hearing before the board in terms of issues of eligibility.

The next issue addressed by the United Nations High Commissioner was the issue of first asylum. I can say that I personally believe that we don't need the third country provisions in the act. Canada received 30,000 refugee claimants last year. Compare that with most of the European countries. I travelled with a police officer from Germany who told me that they had 500,000 claims in Germany last year. I think Canada can easily handle the number of claims and that the first asylum is not necessary.

*[Traduction]*

Le troisième point reprend l'opinion émise par le bureau du haut commissariat des Nations-Unies dans son mémoire qui, si j'ai bien compris, ne serait pas opposé à ce que les agents d'immigration supérieurs prennent des décisions en matière d'admissibilité, dans la mesure où il ne s'agirait que d'analyser des faits.

Le problème que j'y vois, c'est que bon nombre des décisions principales qu'ont à prendre les agents d'immigration ne portent pas sur une simple analyse des faits. Il s'agit de questions qui peuvent s'avérer extrêmement compliquées. Les principaux cas sont tous évoqués aux pages 41 et 42 et les alinéas proposés 46.01(1)a, b) et c) prévoient, à mon avis, des décisions qui ne seront pas toujours simples.

Par exemple, l'alinéa proposé 46.01(1)a) concerne le droit de retour. Dans certains cas, il est facile de déterminer si un candidat a droit au statut de réfugié mais nous savons, d'après notre expérience, que des réfugiés obtiennent, dans certains pays, des documents qui facilitent leur départ, mais qu'ils n'ont pas nécessairement le droit de retourner. Comment un agent d'immigration supérieur pourra-t-il avoir connaissance de cela? Dans bien des cas, il ne s'agit pas uniquement de contrôler des faits. Quelle décision prendre dans le cas d'un candidat au statut de réfugié qui a peur de retourner dans le pays où il a été reconnu comme tel?

Certains ont proposé que l'article 53 s'applique à ce genre de situation. À mon avis, cela n'est pas possible, car la loi ne prévoit aucun mécanisme permettant de vérifier au Canada le bien-fondé des craintes de persécution invoquées par un candidat à qui on ordonne de retourner dans son pays.

L'alinéa proposé 46.01(1)b) contenant les dispositions de pays tiers désignés comme sûrs entraîne des complications graves, étant donné qu'il faut le lire en parallèle avec l'article proposé suivant où il est question de transits. Il est souvent difficile de savoir exactement quand une personne est véritablement en transit. Comment demander à l'agent d'immigration supérieur de prendre de telles décisions? Je peux vous dire que ce genre de décision n'est pas toujours facile à prendre, si l'on en croit les précédents de la cour fédérale.

Je demande que ce genre de décision ne soit pas confié aux agents d'immigration, tout ou moins celles qui ont trait aux alinéas proposés 46.01(1)a), b) et c). Tous les cas devraient être examinés par la Commission et les questions d'admissibilité devraient pouvoir être entendues sans délai par la Commission.

La question abordée ensuite par le haut-commissaire des Nations-Unies est celle du premier pays d'asile. J'estime pour ma part que les dispositions concernant le pays tiers sont inutiles. L'an dernier, le Canada a accueilli 30 000 réfugiés. Ce n'est pas beaucoup par comparaison à la plupart des pays européens. Un policier allemand avec qui j'ai voyagé m'a dit que l'Allemagne avait accueilli 500 000 réfugiés l'an dernier. Je pense que le Canada pourrait facilement traiter les demandes qui lui sont présentées et que la clause de premier pays d'asile n'est pas nécessaire.



## [Text]

Having said that, that's my personal position and not the position of the bar association. I think I agree with the position put forward by the United Nations High Commissioner for Refugees, which is that in its current form the bill does not provide enough safeguards.

With regard to the third country provision, this is in order to stand the scrutiny of the charter. The Supreme Court of Canada said you can't return a refugee to a country where his life and liberty are endangered. Assuming you're going to say to a refugee claimant that he came through country X so we're going to send him back there because he could have made a claim there, in order for that to stand the scrutiny of the charter there have to be clear safeguards so that any judicial official looking at this will be satisfied that we're not putting the person at risk.

## • 1210

There are no safeguards in the act. The only thing that proposed subsection 114(8), which is at pages 99 to 100, requires is that the cabinet consider. That's not enough. In my opinion, they have to be mandatory requirements at minimum in order for the first asylum principle to be accepted. The bill should be amended so that there would be mandatory agreements with a country of the type the United Nations High Commissioner recommended in his brief.

I have lots of points, but I'm going to try to be brief. I am skipping over some of my points and will move on to confidentiality. The question of confidentiality is a very important one, and I agree with the concern, again, of the United Nations High Commissioner for Refugees. As a practitioner who appears before the board, I can tell you that if the provision is left in the act as it is, it's going to create a mess. Every one of my clients wants their hearing to be in camera. They're all afraid that the information, if it gets back, could have repercussions for their family. What this means is that at the beginning of every case, after we go through all of these preliminaries, which, as it is, take 20 minutes, we're going to have to go through another 20-minute exercise in which I apply to the board for an order that the hearing be held in camera. I have to present some evidence to satisfy the board that it should be held in camera and then the board makes a decision that it is in camera.

I know why this is in the act. It is in the act because of a Federal Court of Appeal decision called *Pacific Press* in which the Federal Court struck down the access provisions in the current act. But there was another federal court case, called *Armada Communications*, which came after that, in which the Federal Court told the government what would be acceptable. The Federal Court said that it would be acceptable to have in camera hearings in cases only involving refugee claimants. It also said that if the press applies to hear in those situations, the onus would be on the refugee claimant to show that there would be some danger to his family if the hearing were held in public. If you put it in the act that way, you simplify the process. You have the presumption of an in camera hearing procedure, but you allow for applications to be made for the hearing to be held in public in accordance with the requirements set out by the

## [Translation]

Je précise que c'est mon point de vue personnel et non pas celui du Barreau canadien. Je crois que je suis d'accord avec le point de vue énoncé par le haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés quand il affirme que, dans sa forme actuelle, le projet de loi ne donne pas suffisamment de garanties.

Quant à la disposition concernant le pays tiers, elle vise uniquement à garantir la conformité avec la Charte. La Cour suprême du Canada interdit de renvoyer un réfugié là où sa vie et sa liberté sont en danger. Quand on décide de renvoyer un candidat au statut de réfugié vers le pays d'où il vient afin qu'il puisse faire là-bas une demande de statut de réfugié, il faut disposer, pour être en règle vis à vis de la Charte, deux garanties jugées suffisantes par n'importe quel représentant de la justice que la personne expulsée ne court aucun risque.

La loi ne contient aucune garantie. Le paragraphe 114(8) proposé prévoit seulement, aux pages 99 et 100, que certains cas soient examinés par le Cabinet. Ce n'est pas suffisant. À mon avis, il faudrait tout au moins des garanties obligatoires pour que le principe du premier pays d'asile soit accepté. Il faudrait modifier le projet de loi afin d'obtenir des accords obligatoires du type de ceux que le haut commissaire des Nations Unies recommande dans son mémoire.

J'ai beaucoup à dire, mais je vais m'efforcer d'être bref. Je vais sauter certains points et passer directement à la confidentialité. Il s'agit d'une question très importante et, là encore, je reprends à mon compte les inquiétudes soulevées par le haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. En tant qu'avocat, je comparais moi-même devant la Commission pour représenter mes clients et je peux vous assurer que cette disposition sera désastreuse si elle figure dans la loi. Tous mes clients veulent une audience à huis clos. Ils craignent tous que les renseignements qu'ils donnent donnent lieu à des représailles contre leur famille. Cela signifie que je dois, au début de chaque audition, après avoir effectué les formalités préliminaires qui durent une vingtaine de minutes, plaider pendant une autre vingtaine de minutes afin de demander à la Commission que l'audition se fasse à huis clos. Je dois présenter des preuves acceptables par la Commission afin qu'elle puisse prendre la décision de tenir l'audition à huis clos.

Si cette disposition figure dans la loi, c'est uniquement parce que Cour d'appel fédérale a renversé, dans le jugement qu'elle a rendu dans l'affaire *Pacific Press*, les dispositions de recevabilité contenues dans la loi actuelle. Cependant, la Cour fédérale a exposé par la suite, dans l'affaire *Armada Communications*, ce qui serait acceptable. La Cour fédérale a précisé que les auditions à huis clos seraient acceptables uniquement dans le cas des candidats au statut de réfugié. Elle a précisé en outre qu'il incomberait aux candidats au statut de réfugié de prouver, lorsque la presse demande à assister aux audiences, qu'une audience publique pourrait mettre sa famille en danger. Tout serait plus simple si la loi prévoyait d'autoriser une audience à huis clos, en tenant compte des demandes d'audiences publiques, conformément aux critères établis par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Armada Communications*. De cette manière, les candidats

[Texte]

Federal Court of Appeal in the Armadale Communications case. If you do it that way you don't make it necessary in every case for the refugee to ask for the hearing to be held in camera, which will happen in every case. You're going to add 20 minutes to every claim. That doesn't sound like a lot, but if you multiply that by 20,000 claims a year, that's 40,000 minutes, which is an awful lot of time. You're going to have to hire extra board members to deal with these extra issues.

**The Chairman:** Can I ask you to comment on how the media would get access to know on which ones they would be wanting to apply?

**Mr. Waldman:** They don't have access now.

**The Chairman:** I know.

**Mr. Waldman:** They have no way of knowing it. That's a separate issue.

**The Chairman:** That's my point.

**Mr. Waldman:** You're saying the media could now go to the hearing room and sit down in the hearing room and look at the list at the beginning of the day, knowing which claimants are there, and then decide if they want to have access. That's the way it would be under this provision.

I'm responding to what I perceive to be the requirements of the Federal Court as set down in the Armadale Communications. I think the Federal Court has made it clear that if it were an immigration inquiry, it should be in public. In the case of refugee hearings the Federal Court seemed prepared to admit the possibility of in camera hearings if certain criteria were met, so I think there is a balancing.

I would urge the committee to get some legal advice from people who are experts in the broader constitutional issues and look again at the Armadale Communications case. I believe this provision is far too broad. If it goes through as it is in the bill right now, it's going to create major problems. In every hearing you're going to have every claimant asking for an in camera hearing, and it's going to delay the process. It's not necessary to do that to comply with the Armadale Communications.

Split decisions. That was the burden of proof. That was again a comment by the United Nations High Commissioner. I again agree with the concerns of the UN. I don't see any reason for this provision. I think if people who have destroyed the documents want to return to their country, these matters can be raised and dealt with as evidentiary issues within the course of the hearing process. There doesn't seem to be any reason to do it. It's punitive, but it punishes the wrong people. The smugglers who provide the documents are not going to be punished if the refugee claimant has to satisfy two members as opposed to one.

• 1215

But the problems go beyond that. This is at page 61. The way the act is drafted in its current form, it becomes a very complicated procedure. As a lawyer, I look at the act and say, what am I supposed to tell my client if he has a problem with documents?

[Traduction]

au statut de réfugié ne seraient pas tenus de présenter une demande d'audience à huis clos comme c'est chaque fois le cas actuellement. Cela ajoute 20 minutes à l'examen de chaque cas. Cela peut paraître négligeable, mais à raison de 20 000 demandes par an, cela fait 40 000 minutes, c'est-à-dire énormément de temps. Il faudrait engager du personnel supplémentaire à la Commission pour résoudre ces problèmes supplémentaires.

**Le président:** Pouvez-vous me dire comment la presse pourrait se renseigner sur les audiences auxquelles elle voudrait assister?

**M. Waldman:** Pour le moment, la presse n'y a pas accès.

**Le président:** Je le sais.

**M. Waldman:** La presse n'a aucun moyen de le savoir. Ce n'est absolument pas public.

**Le président:** C'est là où je voulais en venir.

**M. Waldman:** D'après vous, les médias pourraient se rendre à la salle d'audience le matin et décider, après avoir examiné la liste des dossiers, quels sont ceux qu'ils voudraient suivre. Voilà comment cela se passerait si cette disposition est adoptée.

Je m'en tiens aux critères établis par la Cour fédérale dans l'affaire Armadale Communications. À mon avis, la Cour fédérale a précisé clairement que les enquêtes en matière d'immigration devraient être publiques. Elle est disposée à envisager la possibilité d'audiences à huis clos lors de l'examen des demandes de statut de réfugié, à condition que certains critères soient respectés. Par conséquent, je crois qu'il y a un certain équilibre.

J'invite le comité à demander l'avis des spécialistes des questions constitutionnelles et à examiner à nouveau l'affaire Armadale Communications. Cette disposition du projet de loi me paraît beaucoup trop générale. Elle risque d'entraîner des problèmes graves si elle est adoptée telle quelle. Tous les candidats au statut de réfugié réclameront une audience à huis clos, ce qui aura pour effet de ralentir le processus. Or, il n'est pas nécessaire d'aller jusque-là pour respecter la décision prise dans l'affaire Armadale Communications.

Les décisions partagées. C'était le fardeau de la preuve. Une fois de plus, j'ai repris un commentaire formulé par le haut commissaire des Nations Unies. Je partage les inquiétudes soulevées par l'ONU. Cette disposition ne me paraît aucunement justifiée. Le cas des personnes qui ont détruit leurs documents officiels et qui veulent retourner dans leur pays peut être examiné à la lumière des témoignages, dans le cadre d'un processus d'audition. Cette disposition ne me paraît pas justifiée. Elle est punitive et ne s'applique pas aux véritables contrevenants. Les faussaires qui fournissent les documents se moquent bien des difficultés qu'éprouve le candidat au statut de réfugié pour convaincre deux membres de la Commission plutôt qu'un.

Mais il y a d'autres problèmes. Nous sommes à la page 61. Dans sa forme actuelle, le projet de loi prévoit une procédure très compliquée. En tant qu'avocat, je ne saurais vraiment pas quoi conseiller à un client qui aurait un problème de documents.



## [Text]

You're going to need an initial hearing at the beginning of the process where the board members are going to have to rule initially on whether or not it's going to be a case involving a unanimous decision or a split decision. What you will be doing is again adding time, and in some cases considerable time. If my client falls into one of those three categories, I'm going to want to present all the evidence I can to satisfy the board that it shouldn't be a unanimous decision. It should be a split decision going in his favour. So what you're doing is complicating the hearing process.

If there were any good reason to do that, then I would say do it, but I don't see that there's any good reason to do it. But I can tell you, if you leave this provision in the bill, you're going to lengthen the hearing process significantly in every case where this is an issue, which is most of the cases.

If you take the confidentiality problems and the problems with respect to split decisions and you add them together, it's at least another hour per hearing. If you add that up in a year, you're talking about 20,000 or 30,000 extra hours of hearing time at a time when the government is trying to make the system more efficient.

The provision is counter-productive. It's punitive. It serves no useful purpose, and it will make the hearing process far more adversarial and far more lengthy without any justification.

The last point is appeals. I agree personally with the UN High Commission that there should be some form of appeal on the merits. That's not in the Canadian Bar Association brief.

Having said that, the Canadian Bar Association brief is critical of several aspects of the appeal procedure. There are three main areas. The first is the restricting of access to the court of appeal. The provision as drafted says that the decision is decided by the trial division and it can only go to the court of appeal if that same judge certifies that there's a serious issue of law. In my opinion that's totally unacceptable. First, you're asking the judge to judge himself or herself. I don't think that's appropriate. I think it has serious constitutional problems in terms of fundamental justice, section 7. I think it's not necessary.

The Canadian Bar Association has called for a right to appeal. I know this sounds like lengthening the process, but you have to understand how many cases we're talking about. You may have heard the statistics, but I can give you rough estimates based on my experience. There are approximately 10,000 leave applications a year and the acceptance rate is about 26%. That's 2,600 who get leave. Over half of those are accepted on appeal.

You're talking about somewhere around 1,000 cases that would be rejected by the trial division. Now the issue is, what do we do with those 1,000 cases? If we leave it the way it is, it means virtually none of them will have access to the court

## [Translation]

Au début du processus, il faudra tenir une audience préliminaire au cours de laquelle les membres de la Commission devront décider si le dossier examiné nécessite une décision à l'unanimité ou si une décision partagée suffira. Cela ne fera que prolonger les délais et parfois de manière considérable. Si mon client appartient à l'une de ces trois catégories, je tâcherai de présenter toutes les preuves possibles pour convaincre la Commission qu'une décision à l'unanimité n'est pas nécessaire et qu'une décision partagée suffira. Tout cela ne fait que compliquer le processus d'audition.

Je serais d'accord pour procéder de la sorte si j'y voyais une raison valable, mais il n'y en a aucune. Si vous conservez cette disposition dans le projet de loi, je peux vous assurer qu'elle contribuera à allonger considérablement le processus d'audition chaque fois que cette question est soulevée, c'est-à-dire dans la plupart des cas.

Si l'on ajoute le temps consacré aux questions de confidentialité à celui que l'on devra consacrer aux décisions partagées, il faut compter au moins une heure de plus par audition. Au bout d'un an, cela fait 20 000 ou 30 000 heures supplémentaires alors que le gouvernement s'efforce de rendre le système plus efficace.

Cette disposition est improductive et même punitive. Elle ne sert à rien et ne fera qu'allonger inutilement le processus d'audition et qu'à le confirmer dans une formule d'opposition.

Le dernier point concerne les appels. Personnellement, je suis du même avis que la haute commission des Nations-Unies et je pense qu'il faudrait autoriser certaines formes d'appel jugées selon leur mérite. Cela ne figure pas dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien.

Cela dit, le mémoire de l'Association du Barreau canadien émet certaines critiques à propos de plusieurs aspects de la procédure d'appel. Il y a trois secteurs principaux. Le premier concerne la restriction de l'accès à la cour d'appel. Tout ce que cette présente actuellement, la disposition prévoit que la décision est prise par la division de première instance et qu'elle ne peut être soumise à la cour d'appel que si le même juge certifie qu'il s'agit d'une question de droit grave. À mon avis, cela est absolument inacceptable. Premièrement, cela consiste à demander au juge de se juger lui-même. Je pense que cette disposition présente des problèmes constitutionnels graves sur le plan de la justice fondamentale, article 7. Je pense qu'elle n'est pas nécessaire.

L'Association du Barreau canadien réclame un droit d'appel. On peut répliquer que cela risque de retarder le processus, mais il faut bien savoir de combien de cas il est question. On vous a peut-être cité des chiffres statistiques, mais mon expérience ne me permet de vous donner que des estimations approximatives. Il y a chaque année environ 10 000 demandes d'autorisation, dont à peu près 26 p. 100 sont accordées, soit 2 600, et plus de la moitié des décisions sont renversées en appel.

Il y a donc un millier de cas qui seraient rejetés par la Division de première instance. On peut donc se demander ce qu'il advient de ces 1 000 cas? Selon les dispositions actuelles, pratiquement aucune de ces personnes n'aurait accès à la

[Texte]

of appeal and from there the Supreme Court of Canada. Aside from my charter concerns, I think it's important that the Federal Court of Appeal, which has developed expertise, continues to develop the jurisprudence.

From an international point of view, the importance of having the higher courts look at refugee issues is extremely important. So the proposal of the bar association would just allow those 1,000 cases to have an appeal.

There is a fall-back position, which isn't in the brief, that would at least provide for leave to appeal. Leave to appeal could be done expeditiously and efficiently. All of the issues would be clearly stated at this point. There would be transcripts available. There wouldn't be any major problems, so you could have a leave to appeal that could be decided within a very short period of time. This would preserve access to the courts but would do it in a manner that would give the courts capacity to manage.

There are other issues on appeal, but I don't know if you want me to stop or go on for two more minutes on the appeal.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Waldman:** There are problems with the way the act is drafted. Proposed subsection 82.1(7) is the subsection dealing with the timing of appeals in the court of—

**Mr. Heap:** What page?

**Mr. Waldman:** It's page 71 in the bill.

The idea is that you're going to have an application for leave to appeal and then a trial judge is going to decide it. If he decides that you get leave to appeal, he immediately is supposed to fix a hearing date within one to three months. It can't work. It's totally unworkable.

The reason why it's unworkable is because a trial judge, if he's going to fix a hearing date in any kind of meaningful way, is going to have to know that the record is available. When you do an appeal, you don't have a transcript, you don't necessarily have all of the record, and so you can't really set a date until you know that all of these documents are available. Some hearings go on for five or six days. It can take two or three months to even prepare the record. In order for the appeal to go forward, the lawyers must have time to prepare their legal arguments and the justice lawyers need time to respond.

• 1220

It can't work the way it is now. You can't have a date set until you know the record is available. It's just elementary. I understand the reason why they're doing it. The message is they want the appeals to be done quickly, but you have to consider there are other ways of doing it. I would suggest you look at the rules in the Federal Court now. They say in cases where there are applications for judicial review, the applicant has 60 days to file the record. When the record is filed, the applicant gets the transcript and puts in his legal arguments. At that point it's reasonable for a judge to set a date, because he knows there's a record and he also knows how long it's going to take.

[Traduction]

cour d'appel ni par la suite à la Cour suprême du Canada. Sans parler de la Charte, il me paraît important que la Cour d'appel fédérale qui a acquis de l'expérience en la matière, continue à développer sa jurisprudence.

Du point de vue international, il est extrêmement important de permettre aux plus hauts tribunaux d'examiner les questions relatives aux réfugiés. Par conséquent, la proposition présentée par le Barreau canadien permettrait à ces 1 000 requérants d'interjeter appel.

Il existe une position intermédiaire qui n'est pas évoquée dans le mémoire et qui consisterait à autoriser tout au moins les candidats à interjeter appel. L'autorisation d'en appeler pourrait être accordée de manière rapide et efficace, car à ce point, tous les éléments seraient clairement définis, et on disposerait de transcriptions. Il n'y aurait pas de grand problème et la décision d'en appeler pourrait être accordée très rapidement. Cela garantirait l'accès aux tribunaux tout en préservant leur liberté d'action.

Je voudrais bien aborder d'autres points concernant les appels, mais je ne sais pas si vous pouvez m'accorder deux minutes supplémentaires pour le faire.

**Le président:** Allez-y.

**M. Waldman:** Le libellé du projet de loi pose des problèmes. Le paragraphe proposé 82.1(7) contient les dispositions concernant la date d'audition des appels. . .

**M. Heap:** À quelle page?

**M. Waldman:** À la page 71 du projet de loi.

La procédure consiste à présenter au juge de première instance une demande d'en appeler. S'il décide de vous accorder le droit d'en appeler, il est censé fixer immédiatement la date de l'audience dans un délai d'un à trois mois. Dans la pratique, cela est impossible.

En effet, pour fixer la date de l'audience, le juge de première instance doit s'assurer que le dossier est disponible. Or, quand vous faites appel, vous n'avez pas de transcription et vous n'avez pas nécessairement toute la documentation. Vous ne pouvez donc pas vraiment fixer une date tant que vous n'êtes pas certain de pouvoir vous procurer toute la documentation. Certaines audiences durent cinq ou six jours. Il faut parfois de deux à trois mois rien que pour préparer le dossier. Pour que l'appel puisse être entendu, les avocats doivent avoir le temps de préparer leur plaidoirie et les avocats du ministère suffisamment de temps pour y répondre.

Cela ne peut pas fonctionner de la manière prévue actuellement. Il est impossible de fixer une date tant qu'on ne sait pas si le dossier est disponible. Je comprends bien que l'on veuille que les appels soient entendus rapidement, mais il y a d'autres façons de s'y prendre. Permettez-moi de vous inviter à examiner le règlement actuel de la Cour fédérale. Ce règlement stipule que, dans les cas de révision judiciaire, le requérant dispose de 60 jours pour déposer le dossier. Par la suite, il reçoit une transcription et présente son argumentation. À ce moment, le juge est mieux en mesure de fixer une date puisqu'il sait qu'il existe un dossier et combien de temps il faudra pour l'examiner.



[Text]

**Mr. Heap:** The applicant has 60 days to file the record?

**Mr. Waldman:** Yes. The record is composed of the transcript, the exhibits and the legal argument and has to be filed in 60 days. Once the trial judge gets this he can set a date, because he knows the record is available. He can also look at the legal arguments and make a reasonable estimate as to how long it's going to take. We're supposed to tell the judges, when we ask for a hearing date, how long it's going to take. How can we tell them until we see the transcript? The way it's drafted now, the judge will just have to guess. It's going to be a totally inefficient system.

There are major problems with the transitional provisions, and I'll just touch briefly on proposed sections 110, 112 and 113 of Bill C-86. They propose to take all the matters in the appeal division and transfer them to the trial division. We have about 1,500 appeals in the appeal division. Now, do you want to create an instantaneous backlog of 1,500 cases in the trial division on the day of proclamation? They're going to have enough trouble dealing with the 10,000 leave applications. On top of that you're going to throw them 1,500 appeals. It's not workable.

Those cases should be left in the appeal division. If all the leaves to appeal are taken from the appeal division, the appeal division will be able to deal with that backlog reasonably and quickly. If you put them into the trial division, you're going to backlog it right from the start. The transition provisions don't specify when the 90-day period is going to run, and that is another problem. I think it was very poorly thought out. There are obvious holes in the appeal provisions.

**The Chairman:** I think on the first round we'll take 10 minutes each and then we'll see where we're at.

**Mr. Allmand:** I'll try to have brief questions and maybe you can give me brief answers.

**Mr. Waldman:** I'll give you brief answers.

**Mr. Allmand:** As you point out, in the current appeal process you get leave of appeal to the court of appeal of the Federal Court and your case is heard in due course by the court of appeal. This bill proposes the appeal would be heard by the trial division of the Federal Court, on leave, but then with respect to an appeal to the appeal division, there's a very unusual procedure. There's a provision that says the judge of the trial court can decide whether or not that case can go to appeal by making a certificate. It would say there are some outstanding issues that therefore could be decided by the court of appeal, and then it could go to the court of appeal.

[Translation]

**M. Heap:** Le requérant dispose de 60 jours pour déposer le dossier?

**M. Waldman:** Oui. Ce dossier doit être déposé dans les 60 jours et contient la transcription, les pièces et l'argumentation. Une fois que le juge de première instance a reçu le dossier, il est en mesure de fixer une date, parce qu'il sait que le dossier est disponible. Il peut également examiner l'argumentation et faire une évaluation raisonnable du temps qu'il faudra consacrer au dossier. Nous sommes censés dire aux juges, lorsque nous leur demandons de fixer la date d'une audience, combien de temps il faudra consacrer à l'affaire. Il est impossible de le faire avant d'avoir pris connaissance de la transcription. D'après le projet de loi actuel, le juge devra fixer la date à l'aveuglette. Le système sera totalement inefficace.

Quand aux dispositions transitoires, elles posent de graves problèmes. Je vais parler brièvement des articles 110, 112 et 113 du projet de loi C-86. Ces articles proposent de transférer tous les dossiers de la division d'appel à la division de première instance. La division des appels est saisie d'environ 1 500 appels. Est-ce que vous voulez imposer instantanément un arriéré de 1 500 dossiers à la division de première instance le jour de la proclamation de la loi? Il y aura suffisamment de travail pour traiter les 10 000 demandes d'appel mais il y aura encore 1 500 appels à traiter. C'est impossible.

La division des appels devrait conserver ces dossiers. Si toutes les demandes d'autorisation d'interjeter appel sont présentées à la division des appels, cette dernière pourra traiter de manière raisonnablement rapide les dossiers en attente. Par contre, le transfert de ces dossiers à la division de première instance accablera celle-ci d'un arriéré immédiat. Les dispositions relatives à la transition ne précisent pas à partir de quel moment commence la période de 90 jours. C'est un autre problème. Il me semble que tout cela a été très mal pensé. Les dispositions relatives aux appels contiennent des lacunes évidentes.

**Le président:** Pour le premier tour, nous allons prendre 10 minutes chacun et ensuite, nous ferons le point.

**M. Allmand:** Je vais essayer de vous poser des questions courtes et, de votre côté, vous pourrez peut-être me donner des réponses brèves.

**M. Waldman:** Je serai bref dans mes réponses.

**M. Allmand:** Comme vous l'avez indiqué, le processus d'appel actuel consiste à obtenir une autorisation d'appel auprès de la Cour d'appel de la Cour fédérale qui entend votre dossier en temps voulu. Le projet de loi propose que les appels soient entendus par la division de première instance de la Cour fédérale, sur demande, bien qu'il s'agisse d'un appel auprès de la division des appels, ce qui est une procédure très peu courante. Le projet de loi contient une disposition précisant que le juge du tribunal de première instance décide, en établissant une attestation, si cet appel peut être entendu. Le juge peut décider que certains points n'ont pas été pris en considération et qu'ils doivent être examinés par la Cour d'appel.

[Texte]

To me that's an unprecedented provision. I don't know of any other provision in the legal system of Canada where the judge of one court decides that some parts of his own judgment should be appealed and files a certificate saying part of his judgment can be appealed to the appeal court of the Federal Court. Is this provision extremely unprecedented and unusual? It seems very, very unusual.

**Mr. Waldman:** There are provisions in certain acts to allow the court to give leave, but. . .

**Mr. Allmand:** You mean the court of appeal?

**Mr. Waldman:** No, the court that made the decision to give leave, but it's not the only avenue. What's so unprecedented in this case is the only way you can get to the court of appeal is if the judge who decided the decision decides it should go forward. Now I think that is unprecedented and I don't think it's acceptable.

**Mr. Greenberg:** Can I comment on that? Insofar as the Province of Ontario is concerned, there are mechanisms in terms of referring matters through the court system, including the Supreme Court of Canada, which are done in a twofold fashion. One is the receiving court can give leave. The Supreme Court of Canada does entertain leave applications, and the Ontario Court of Appeal can refer questions that it would want resolved at that level, whether because of inconsistencies in the law or uncertainty as to what the law should be in that particular area.

• 1225

I have to tell you that to have a situation where you are a trial judge, after having heard all the evidence, is the sole determiner as to whether or not that matter goes up to appellate court is absolutely incredible.

**Mr. Waldman:** I think it is unconstitutional.

**Mr. Greenberg:** I would like to make one personal comment about that. There have been a couple of court of appeal decisions that have been absolutely critical to determining how applications are processed. I am talking about non-refugee.

For example, these cases fall into what is called the lock-in issues. At what point in time does your case get locked in and assessed under an existing point criteria? The government had taken various views on that, contrary to what we as lawyers had thought was a proper lock-in in terms of the date on which you are eligible to be selected.

The trial division decisions in these lock-in cases were very strongly in favour of the department. They were strong decisions. The court of appeal decisions were the flip side and have caused a drastic change in the way applications are processed.

There is serious doubt that these issues would have been sent upstairs, at least in my mind, on these lock-in issues for the court of appeal to look at it. In other words, I think that effectively unless the case is one in which the trial judge is

[Traduction]

Pour moi, il s'agit là d'une disposition sans précédent. Je ne connais aucune autre disposition du système judiciaire canadien qui permette à un juge d'autoriser de faire appel de certaines parties du jugement qu'il a rendu précédemment et de remplir une attestation reconnaissant que l'accusé peut en appeler auprès de la Cour d'appel fédéral d'une partie du jugement qu'il a prononcé. Cette disposition me paraît tout à fait bizarre, sans précédent et peu courante.

**M. Waldman:** Certaines lois contiennent des dispositions autorisant le tribunal à autoriser des appels. . .

**M. Allmand:** Est-ce qu'il s'agit de la Cour d'appel?

**M. Waldman:** Non, il s'agit du tribunal qui a pris la décision d'autoriser l'appel, mais ce n'est pas la seule possibilité. Ce qui est tout à fait sans précédent dans ce cas, c'est que le seul moyen d'aller en Cour d'appel est d'obtenir l'autorisation du juge qui a prononcé le jugement. Cela me paraît sans précédent et inacceptable.

**M. Greenberg:** Permettez-moi d'ajouter un commentaire à ce sujet. Dans la province de l'Ontario, il existe des mécanismes permettant de soumettre des dossiers au tribunal, y compris à la Cour suprême du Canada. Cela peut se faire de deux manières. La première consiste à solliciter l'autorisation d'interjeter appel auprès du tribunal qui en sera saisi. La Cour suprême du Canada accueille les demandes d'autorisation et la Cour d'appel de l'Ontario peut soumettre les questions qu'elle souhaite voir réglées à ce niveau, soit en raison d'un manque d'uniformité dans la loi ou d'une incertitude quant à ce que la loi devrait prévoir dans ce secteur particulier.

Permettez-moi de vous dire qu'il est absolument incroyable qu'après avoir entendu tous les témoignages pertinents, le juge de première instance soit la seule personne qui détermine s'il y a lieu de renvoyer l'affaire à une cour d'appel.

**M. Waldman:** Je pense que c'est inconstitutionnel.

**M. Greenberg:** J'aimerais formuler une observation personnelle sur à ce point. Quelques décisions rendues par la Cour d'appel ont eu une importance déterminante sur le traitement des demandes. Je parle ici de cas qui ne concernent pas les réfugiés.

Ces cas tombent dans une catégorie particulière. Par exemple, à quel moment votre cause est-elle bloquée et est-elle assujettie à une évaluation en fonction de critères par point? Le gouvernement avait adopté divers points de vue relativement à cette question, contrairement à ce que nous, en tant qu'avocats, avions pensé être une date appropriée aux fins d'admissibilité.

Les décisions rendues par la division de première instance dans ces causes sont allées très fortement dans le sens du point de vue du ministère. Il s'agissait de décisions solides. Les décisions de la cour d'appel allaient à l'opposé et ont entraîné des changements draconiens dans le traitement des demandes.

Personnellement, je doute fort que ces questions aient été confiées au palier suivant pour que la cour d'appel les examine. En d'autres termes, à moins que le juge de première instance ne sache réellement pas comment doit



[Text]

really unclear as to the application of the law before him, I would find it incomprehensible that you would write a 40-page decision and then complete that decision with, "I think it should be sent upstairs." That is just not comprehensible. So, basically, an appeal route is restricted at the very best.

**Mr. Allmand:** I think I had better move on because I only have 10 minutes. There is one other important point.

You made some very good arguments to the effect that some of the eligibility questions that are to be decided by the senior immigration officer are in fact quasi-judicial and should be heard by the IRB rather than by the senior immigration officer. But there is a provision in the bill that I do not quite understand. It is on page 28, at the bottom, and it is proposed subsection 27(6). It says:

(6) Where a senior immigration officer does not make a departure order under subsection (4), or a conditional departure order under subsection 28(1), the senior immigration officer shall cause an inquiry to be held concerning the person as soon as is reasonably practicable.

In other words, there are some cases where the senior immigration officer can refer the matters of eligibility to an adjudicator in an inquiry, but I have been trying to figure out from reading the law what those cases are. I have not been able to do it so far and I am wondering if you could help me on that.

**Mr. Waldman:** Yes. It is proposed paragraph 46.01(1)(e). Proposed paragraphs 46.01(1)(a), (b), (c) and (d) are decisions made by senior immigration officers. Proposed paragraph 46.01(1)(e) is a decision by an adjudicator. Since that decision cannot be made by a senior immigration officer, that would be a decision that would have to be referred to an adjudicator who would hold an inquiry to determine whether or not the person was in the criminal inadmissibility classes.

**Mr. Allmand:** Oh, I see. So it is only with respect to eligibility concerning criminality and terrorism and security.

**Mr. Waldman:** That goes to the adjudicator.

**Mr. Allmand:** The senior immigration officer immediately refers that to the adjudicator, but none of the other questions, such as safe third country, recognition in another country, and so on. Those are all done entirely by the senior immigration officer. If he turns them down, there is no hearing before the adjudicator.

**Mr. Waldman:** Correct.

**Mr. Allmand:** I see. Well, that clarifies that.

I understand there are about 10,000 applications each year for leave to appeal from the IRB to the Federal Court of Appeal right now and that about 2,600 get leave to appeal. So we are going to transfer those 10,000 applications to the trial division of the Federal Court. In addition, they are going to have to take the 1,500 cases in the backlog that the court of appeal already has and deal with the regular caseload of non-immigration cases. They are going to have to set trials

[Translation]

s'appliquer la loi dans un cas donné, je ne peux pas comprendre que l'on rédige une décision de 40 pages pour la conclure par: «Je pense que cette cause devrait être confiée au palier suivant». C'est tout à fait inconcevable. Par conséquent, le processus d'appel est pour le moins limité.

**M. Allmand:** Je dois poursuivre parce que je ne dispose que de 10 minutes. Je veux aborder un autre point important.

Vous avez présenté des arguments très solides selon lesquels certaines des questions d'admissibilité et qui doivent être tranchées par l'agent d'immigration principal ont en fait un caractère quasi-judiciaire et devraient plutôt être entendues par la CISR. Toutefois, il y a une disposition du projet de loi que je ne comprends pas tout à fait. Elle se trouve au bas de la page 28. Il s'agit du paragraphe 27(6) qui dit:

(6) L'agent principal est tenu de faire procéder à une enquête, dès que les circonstances le permettent, lorsque l'intéressé ne fait pas l'objet d'une mesure d'interdiction de séjour en vertu du paragraphe (4) ou d'une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle en vertu du paragraphe 28(1).

En d'autres mots, il y a des cas où l'agent principal peut renvoyer à un arbitre les questions d'admissibilité; toutefois, la lecture du projet de loi ne m'a pas encore permis de déterminer quels étaient ces cas, et je me demande si vous pourriez m'aider à cet égard.

**M. Waldman:** Certainement. Il s'agit de l'alinéa 46.01(1)e. Les alinéas 46.01(1)a) b) c) d) font allusion à des décisions rendues par les agents principaux. D'autre part, l'alinéa 46.01(1)e fait allusion à une décision rendue par un arbitre. Étant donné que cette décision ne peut être rendue par un agent principal, le cas doit être confié à un arbitre qui mènera une enquête afin de déterminer si la personne fait partie d'une catégorie de personnes non admissibles pour des raisons d'ordre criminel.

**M. Allmand:** Je vois. Ainsi, ces renvois à l'arbitre sont fait uniquement dans les cas d'activités criminelles, de terrorisme et de menaces à la sécurité.

**M. Waldman:** Effectivement, ce sont les cas qui sont confiés à l'arbitre.

**M. Allmand:** L'agent principal transmet immédiatement ces cas à l'arbitre, mais il ne lui confie aucune des autres questions portant notamment sur un pays tiers sûr, la reconnaissance dans un autre pays, et ainsi de suite. Les décisions liées à ces cas sont toutes prises par l'agent principal. Si celui-ci juge la revendication irrecevable, l'arbitre n'entend pas la cause.

**M. Waldman:** C'est exact.

**M. Allmand:** Je vois. Voilà qui clarifie ce point.

Sauf erreur, quelque 10 000 demandes d'autorisation d'interjeter appel à la CISR sont présentées chaque année; environ 2 600 demandeurs obtiennent l'autorisation sollicitée. Ainsi, ces 10 000 demandes seront transférées à la division de première instance de la Cour fédérale. En outre, celle-ci devra absorber les 1 500 cas qui constituent déjà l'arriéré de la Cour d'appel, et elle devra aussi s'occuper des causes qui ne concernent pas l'immigration. La division d'appel de la

[Texte]

within 30 to 90 days, which means that they are almost being told to give preference to immigration cases over other cases before the trial division of the Federal Court. It would seem to me that it won't be very long before we have a very large backlog before the trial division of the Federal Court.

• 1230

Mr. Chairman, I think we should be hearing from the administrators of the Federal Court—they must administer both the appeal division and the trial division—as to what the impact of these new clauses will be on the Federal Court.

Is there a chance of a big backlog? I think you might have touched on that already.

**Mr. Waldman:** I understand that the act provides for the appointment of more judges in the trial division. The Federal Court Act is amended to provide for that. If they appoint more judges in the trial division, it might be possible for the trial division, if it starts with no backlog, to cope with, and depending on how many judges they appoint and how many cases they have. But if they dump 1,500 cases onto the trial division off the top and, in addition to that, say they're all supposedly to be heard within 90 days, I don't know how that's going to happen. It's physically impossible.

That's why I'm saying the act has to be amended. The way it is now, it just can't work. If they dump all those cases onto the trial division, I think the trial division is going to have a real big problem coping with the backlog and the new cases. I think it would probably be useful for you—I don't know if they would come but if they would—to hear from the administrators.

**Mr. Heap:** Mr. Chairman, I'm going to see if I can run through five questions. They all concern eligibility and the application.

You said you were taken by surprise when the eligibility was moved not to the full board hearing but to the SIO. When the question was asked previously about the bar being consulted, the answer was no; whether individual members of the bar were consulted, the answer was yes. Was there any consultation that you know of on this particular point? I agree for half a year before June it was pretty clear that the government intended to get rid of the first hearing because of the 95% waste of time. Are you saying that neither you nor your colleagues were ever consulted about moving eligibility down to the SIO?

**Mr. Waldman:** I can say that myself and the people who I've spoken to were not consulted on that point.

**Mr. Heap:** Thank you. Second—

**Mr. Waldman:** I was not consulted on anything. Other people were consulted on some things but not on that.

**Mr. Fee:** Could we ask if anyone sitting at the table here was consulted or not?

**Mr. Hoppe:** Not on that point.

[Traduction]

Cour fédérale devra entendre les causes d'immigration dans un délai de 30 à 90 jours, ce qui revient à lui dire pratiquement d'accorder la préférence aux causes d'immigration. Il me semble qu'il ne faudra guère de temps avant que la division de première instance de la Cour fédérale n'ait un très important arriéré.

Monsieur le président, je pense que nous devrions entendre les responsables de la Cour fédérale—qui doivent administrer tant la division d'appel que la division de première instance—afin de connaître l'incidence de ces nouvelles dispositions sur la Cour fédérale.

Est-il possible que l'on se retrouve avec un important arriéré? Je pense que vous avez déjà abordé cette question.

**M. Waldman:** La loi prévoit la nomination d'autres juges à la division de première instance. La Loi sur la Cour fédérale est modifiée à cette fin. Si un plus grand nombre de juges sont nommés à la division de première instance et que celle-ci n'a pas d'arriéré au départ, il est possible qu'elle puisse faire face, selon le nombre de juges nommés et le nombre de causes à entendre. Toutefois, si la division de première instance se retrouve avec 1 500 causes au départ et qu'elle ait en plus à les entendre dans un délai de 90 jours, je ne sais pas ce qui va se passer. C'est physiquement impossible.

Voilà pourquoi je dis que la loi doit être modifiée. Cela ne peut tout simplement pas fonctionner de cette façon. Si tous ces cas sont confiés à la division de première instance, celle-ci aura énormément de difficultés à s'occuper de cet arriéré et des nouvelles causes. Je pense qu'il serait utile—bien que je ne sache pas s'ils viendront témoigner—d'entendre les administrateurs au sujet de cette question.

**M. Heap:** Monsieur le président, j'aimerais poser cinq questions qui sont toutes liées à l'admissibilité et aux demandes.

Vous avez dit avoir été pris par surprise lorsque la responsabilité d'étudier la recevabilité des revendications n'a pas été confiée à la commission plénière mais plutôt à l'agent principal. Lorsque nous avons demandé si le Barreau avait été consulté, on nous a répondu qu'il ne l'avait pas été, mais que l'on avait consulté des membres individuels du Barreau. Savez-vous s'il y a eu des consultations sur cette question particulière? Dans les six mois qui ont précédé le dépôt du projet de loi en juin, il est devenu très clair que le gouvernement avait l'intention d'éliminer le palier de la première audience puisque c'était une perte de temps à 95 p. 100. Êtes-vous en train de dire que ni vous ni vos collègues n'avez été consultés sur le fait de confier la détermination de la recevabilité à l'agent principal?

**M. Waldman:** Je peux vous dire que ni moi ni les personnes à qui j'ai parlé n'avons été consultées à ce sujet.

**M. Heap:** Merci. D'autre part. . .

**M. Waldman:** Je n'ai été consulté sur rien. D'autres personnes ont été consultées sur certaines questions mais pas sur celle-là.

**M. Fee:** Y en a-t-il parmi ceux qui sont assis à la table qui ont été consultés?

**M. Hoppe:** Pas sur cette question.



[Text]

**Mr. Heap:** Second, if a person from the United States is turned back by the senior immigration officer, it was suggested in the committee a week ago that he or she could go to an American lawyer and challenge the decision in a Canadian court. Can you comment on that?

**Mr. Waldman:** An American lawyer can't challenge the decision in a Canadian court because he doesn't have standing to practice unless he's called to the bar. If you're talking about the Federal Court, which would be the most likely place, it would have to be a lawyer called to the bar in one of the provinces or territories of Canada, and so an American lawyer couldn't.

Whether it would be feasible for that refugee who is removed back to the United States to apply for leave in the United States, I think theoretically it's possible but I think extremely difficult and in practical terms probably impossible. Once the person is returned to the United States, he is under the jurisdiction of the U.S. immigration authorities. We return people to the United States, but we give them a letter saying we'll let them come back to Canada on a specific date for their hearing. The Americans let them in on the understanding that they can come back to Canada on that date. So they don't have any problem.

Under the new law, when they're sent back with an exclusion or some kind of departure order or whatever it is that they're given—exclusion order—saying they can't come back at all, U.S. immigration is going to have a whole different attitude, because these people are their problem. They are not going to be able to return to Canada, so they immediately fall under the jurisdiction of U.S. immigration.

There's no guarantee, and we don't know what will happen to them at that point. If there are agreements in place that say yes, they have a right to a hearing, we know they may get that hearing. It depends on how the act is implemented. But we don't know what will happen. They could be put in detention.

• 1235

I was personally involved in a case involving four Sri Lankans who were returned to the United States until they could get their hearing date in Canada. This had nothing to do with criminal activities. They were just arrested on a rather capricious decision by a U.S. immigration officer who said, "We're putting these people into detention." They were in detention for two weeks and no Canadian lawyer could have had access to those people. American lawyers did. So if people are thrown into detention, how could a Canadian lawyer have access to them?

The other problem is that in the American system they often move people around. We've heard of cases of people being turned back in the United States and then being immediately moved to some detention centre. The Americans

[Translation]

**M. Heap:** D'autre part, on nous a dit il y a une semaine que si une personne venant des États-Unis était renvoyée par l'agent principal, elle pouvait consulter un avocat américain et contester la décision rendue dans un tribunal canadien. Pouvez-vous nous expliquer ce point?

**M. Waldman:** Un avocat américain ne peut pas contester la décision devant un tribunal canadien parce qu'il n'a pas le droit de pratiquer dans notre pays, à moins d'être membre du Barreau. Dans le cas de la Cour fédérale, qui est le tribunal où serait probablement entendue cette contestation, il faudrait que l'avocat soit membre du Barreau d'une des provinces ou des territoires du Canada; par conséquent, un avocat américain ne pourrait pas plaider devant la Cour fédérale.

Un réfugié qui est renvoyé aux États-Unis pourrait théoriquement présenter une demande d'autorisation d'appel aux États-Unis, mais je pense qu'une telle démarche serait extrêmement difficile et probablement impossible dans la pratique. Une fois qu'une personne retourne aux États-Unis, elle relève de la compétence des autorités américaines de l'immigration. Nous renvoyons des personnes aux États-Unis, mais nous leur donnons une lettre disant que nous les laisserons revenir au Canada à une date précise pour l'audition de leur cause. Les Américains laissent entrer ces personnes parce qu'ils savent qu'elles peuvent revenir au Canada à la date précisée. Par conséquent, les autorités américaines n'y voient pas d'inconvénient.

Aux termes de la nouvelle loi proposée, ces personnes seront renvoyées aux États-Unis en vertu d'une ordonnance d'exclusion ou d'une interdiction de séjour stipulant qu'elles ne peuvent plus du tout revenir au Canada; par conséquent, les responsables de l'immigration aux États-Unis vont dorénavant adopter une attitude tout à fait différente à l'égard de ces personnes, parce qu'elles leur poseront un problème. Les autorités américaines ne pourront pas les renvoyer au Canada, de sorte que ces gens relèveront automatiquement de leur compétence.

Il n'existe aucune garantie et nous ne savons pas ce qui se produira à ce moment-là. On pourrait peut-être conclure des ententes prévoyant une audition. Tout dépend de la façon dont la loi sera mise en oeuvre. Nous ne savons pas ce qui va se produire. Ces personnes pourraient être mises en détention.

Je me suis occupé personnellement du cas de quatre Sri-Lankais qu'on a renvoyé aux États-Unis en attendant de pouvoir fixer la date de leur audience au Canada. La décision ne concernait aucunement des activités de nature criminelle. Un agent de l'immigration américain a tout simplement décidé de les arrêter et de les envoyer en détention. On les a détenus pendant deux semaines sans qu'aucun avocat canadien puisse les voir, bien que des avocats américains aient pu les rencontrer. Comment un avocat canadien peut-il avoir accès à des personnes détenues de cette façon?

D'autre part, les États-Unis ont tendance à déplacer souvent les personnes en détention. Nous avons entendu parler du cas de certaines personnes qu'on avait renvoyées aux États-Unis et qui ont immédiatement été amenées dans

[Texte]

have all their detention centres in the south, if I'm not mistaken, in Texas and in all of those places. Well, if some person turned back in the United States falls into the hands of U.S. Immigration, even if he gets a refugee claim, we don't know where that refugee claim is going to be. How is a Canadian lawyer, who has no standing in the United States, going to get access to that person?

Even if we send the person back to the United States, theoretically he could retain a Canadian lawyer to do an appeal, but the lawyer can't conduct the appeal without having access to his client. He needs to do an affidavit. He needs to meet with his client and find out what happened. And there's no guarantee he's going to have that access. We don't know where that person is going to be, so in practical terms it's not likely or at all feasible that an appeal will be processed.

**Mr. Heap:** Following a point you made on the right to counsel at the point of entry, your solution to not having a big quarrel at the Supreme Court would be to say that if the senior immigration officer has any doubt about a point of eligibility, he or she should refer it to the IRB. I think that was your suggestion. I'm not sure whether you mean that the legislation should be amended to provide for that, and if not, I don't know how that right—not the right to the counsel but the right to have the IRB decide the right to counsel—would be accessed by the claimant.

**Mr. Waldman:** Let me try to explain it to you. What I'm saying is that in all cases eligibility should be decided by the board. This is my position, and it departs slightly from the bar. But since then I've had some opportunity to reflect.

If a senior immigration officer thinks there's a problem, he could ask for an immediate hearing on eligibility so that it could be decided expeditiously. If there were no problem, then the matter would just go to the board in due course. What I'm saying is that eligibility should be decided by the board, at least in (a), (b), and (c) cases.

**Mr. Heap:** At that hearing would there be counsel there?

**Mr. Waldman:** Yes. Once you get a hearing before the board, there would be the right to counsel.

**Mr. Heap:** But suppose he says, I don't have any doubt; you get out?

**Mr. Waldman:** No, no. I'm saying in respect of (a), (b), and (c) he should not have the power to make that decision.

**Mr. Heap:** All those should be subject to a hearing by a board person or persons right there at the airport.

**Mr. Waldman:** Let me just explain how it would work. A person arrives at the airport. In some cases the senior immigration officer says, this guy is clearly eligible, this male or female refugee is eligible, and he refers it to the board and

[Traduction]

un centre de détention quelconque. Tous les centres de détention américains sont situés dans le sud du pays, si je ne m'abuse, notamment au Texas et dans d'autres états du Sud. Par conséquent, quand une personne renvoyée aux États-Unis tombe entre les mains des agents d'immigration de ce pays, nous ne pouvons pas savoir où cette personne si elle y a droit, présentera sa revendication de statut de réfugié. Comment un avocat canadien, qui n'est pas reconnu aux États-Unis, pourrait-il alors avoir accès à cette personne?

En théorie, une personne qui est renvoyée aux États-Unis peut retenir les services d'un avocat canadien pour en appeler de la décision, mais l'avocat ne peut pas s'occuper de cet appel s'il ne peut pas entrer en communication avec son client. Il lui faut une déclaration assermentée. Il doit rencontrer son client et découvrir ce qui s'est passé. Or, rien ne garantit que l'avocat aura accès à son client. Nous ne savons même pas où ce client se trouvera, de sorte qu'en pratique, il est fort peu probable ou même possible d'interjeter appel.

**M. Heap:** Pour revenir au droit à un avocat au point d'entrée, vous avez dit que la seule façon d'éviter un grand débat à la Cour suprême serait de dire que si l'agent principal a des doutes au sujet d'un critère d'admissibilité, il devrait renvoyer l'affaire à la CISR. C'est ce que vous avez suggéré, je pense. Je ne suis pas sûr que vous suggériez de modifier la loi à cette fin, et si ce n'est pas le cas, j'ignore comment le demandeur pourrait faire valoir ce droit, non pas le droit à un avocat, mais le droit de voir la CISR en décider.

**M. Waldman:** Je vais vous expliquer, si vous le permettez. Je dis que dans tous les cas, l'admissibilité devrait être décidée par la Commission. C'est mon opinion personnelle, et elle diffère quelque peu de celle du Barreau. J'ai eu cependant l'occasion de réfléchir à la question depuis.

Si un agent principal estime qu'il y a un problème, il pourrait demander une audience immédiate sur la recevabilité de la revendication, afin qu'une décision soit prise rapidement. S'il ne voit pas de problème, la demander serait simplement renvoyée à la Commission en temps voulu. Je dis donc simplement que l'admissibilité devrait être décidée par la Commission, au moins en ce qui concerne les alinéas a), b) et c).

**M. Heap:** Est-ce qu'un avocat serait présent à cette audience?

**M. Waldman:** Oui. Lorsque le demandeur obtient une audience devant la Commission, il a droit à un avocat.

**M. Heap:** Mais supposons que l'agent n'a aucun doute et qu'il renvoie simplement l'intéressé?

**M. Waldman:** Non, je dis qu'en ce qui concerne les alinéas a), b) et c), il ne devrait pas avoir le pouvoir de prendre cette décision.

**M. Heap:** Tous ces cas devraient donc faire l'objet d'une audience par un ou plusieurs membres de la Commission à l'aéroport même.

**M. Waldman:** Je vais vous expliquer comment cela fonctionnerait. Quand une personne arrive à l'aéroport, dans certains cas, l'agent principal dit qu'elle est de toute évidence admissible, à titre de réfugiée, et il renvoie l'affaire à la



[Text]

it goes for the hearing. In other cases, the senior immigration officer says, I have a doubt. I think this person probably isn't eligible. Then it gets referred to the board for an expeditious eligibility hearing, which is conducted within days of the person's arrival, or weeks or whatever it is, so the board decides, as a preliminary matter, eligibility. If the board accepts eligibility, it then goes to the board for the full hearing.

But with respect to (a), (b), and (c), those matters should not be decided by the senior immigration officer for the charter reasons, because of right to counsel and because of the fact that they involve complex issues that are not straightforward, in keeping with the recommendation of the United Nations High Commissioner.

**Mr. Heap:** You said that whether a person is in transit is sometimes not a simple question. I've heard some questions raised, but I have very little information as to how big or little that is. We've had the opinion of the UNHCR representative that it's satisfactory to have all of these eligibility points decided by the SIO because the UNHCR trusts the participating government and that's the mandate within which he works. I assume that your terms of reference are different, as are most people's. Can you give us information—perhaps not right now—or can you direct us, or send us any information that would explain the “un-clarity” that you think is often to be found in a transit decision?

**Mr. Waldman:** I would like to make two comments. First of all, I didn't interpret the remarks of the UN Commissioner exactly that way. I think Mr. Chefeke said that if it were simple factual issues it would stay with the SIO; if anything required judgment, it should go to the board.

• 1240

I think the problem is that with respect to paragraphs (a), (b) and (c) there could always be the potential for judgments being made in those cases. In my view, this means that it should always be decided by the board. He didn't specifically say where it should be, but he was quite clear that only if it is purely factual issues and there is no judgment. . .

You asked me a question with respect to the issue of transit. There is a case—and I will get the name in a few minutes—in which a person arrived in the United States, took a bus from New York to Maine, slept in a hotel and then crossed into Canada the next day. The immigration officer said, “You can't come in now, and we are sending you back”, because of the provision that allows him to send people back if they resided or sojourned in the United States. That case went to Federal Court and the Federal Court said that they had erred in determining that the person was sojourning in the United States, because in fact the person didn't have any residence there.

It is not exactly the same, but by analogy, what does “in transit” mean? If you arrive and spend an hour in the transit lounge, you are clearly in transit. What happens if you arrive, check into a hotel in New York and catch a

[Translation]

Commission qui tiendra une audience. Dans d'autres cas, l'agent principal dit qu'il a un doute. Il pense que la personne en question n'est probablement pas admissible. Dans un tel cas, on tiendrait rapidement une audience d'admissibilité, dans les jours ou les semaines qui suivent l'arrivée de l'intéressé, afin que la Commission décide de façon préliminaire de l'admissibilité de la personne. Si la Commission reconnaît cette admissibilité elle tient ensuite une audience complète.

Mais en ce qui concerne les alinéas a), b) et c), ce n'est pas l'agent principal qui devrait prendre la décision, parce que la Charte donne à l'intéressé le droit à un avocat et que ce sont des questions complexes qui ne sont pas du tout évidentes. C'est d'autre part la recommandation du Haut commissariat des Nations Unies.

**M. Heap:** Vous avez dit qu'il n'est parfois pas simple de déterminer si une personne est en transit. J'ai entendu soulever certaines questions à ce propos, mais je ne sais pas vraiment dans quelle mesure s'il s'agit d'un problème important. Le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) nous a dit que selon lui l'agent principal peut prendre toutes les décisions concernant l'admissibilité, car il a confiance dans le gouvernement participant et que cela est conforme à son mandat. Je suppose que votre mandat est différent. Pouvez-vous nous donner des renseignements, ou peut-être plus tard, qui nous expliqueraient les raisons pour lesquelles il est souvent difficile de déterminer si une personne est en transit ou non?

**M. Waldman:** J'ai deux commentaires à faire. Premièrement, ce n'est pas exactement ainsi que j'ai compris les remarques du Haur Commissaire aux réfugiés. Monsieur Chefeke a dit, je pense, que l'agent principal pouvait prendre la décision si les faits étaient simple, mais que s'il s'agissait d'une question de jugement, la décision était du ressort de la Commission.

La difficulté provient du fait qu'en ce qui concerne les alinéas a), b) et c), c'est presque toujours une question de jugement. À mon avis, cela signifie que la Commission devrait toujours prendre la décision. Il n'a pas dit précisément qui devrait prendre la décision, mais il a bien dit que c'est seulement lorsque l'on a des faits et qu'il n'y a pas de jugement à porter. . .

Vous m'avez posé une question au sujet du transit. Je connais un cas—et je vous donnerai le nom dans quelques instants—d'une personne qui est arrivée aux États-Unis, a pris un autobus de New York au Maine, a passé la nuit dans un hôtel, avant d'entrer au Canada le lendemain. L'agent d'immigration a dit à cet homme qu'il ne pouvait pas entrer au Canada et qu'on le renvoyait, en vertu de la disposition lui permettant de renvoyer une personne ayant résidé ou séjourné aux États-Unis. L'affaire a été soumise à la cour fédérale qui a décidé que l'agent avait commis une erreur en déterminant que la personne avait séjourné aux États-Unis, parce qu'en réalité, la personne n'avait pas de résidence dans ce pays.

Que signifie exactement l'expression «en transit»? Si vous arrivez à un aéroport et passez une heure dans la salle de transit, vous êtes de toute évidence en transit. Cependant, si à votre arrivée à New York, vous allez passer la nuit dans

[Texte]

connecting flight the next day? Are you in transit or not? What happens if, because of the complications of the airline schedules, it takes you three days to get the connecting flight? Are you in transit or not?

These are not always simple questions. Where you draw the line is a subjective judgment call that has to be made. The issue with respect to transit is one that will ultimately have to be decided by the courts. What is transit and what isn't? It is not defined in the act, unless you want to put into the act that transit means less than 12 hours or less than 24 hours and you want to get into those kinds of specificities. If you don't, then you have a problem in every case.

**Mr. Heap:** As it stands, proposed paragraph 46.01(3)(a) on page 42 doesn't define it.

**Mr. Waldman:** It doesn't define.

**Mr. Heap:** You're saying that proposed paragraphs 46.01(1)(a), (b) and (c) should not be the responsibility of the SIO. What about proposed paragraph 46.01(3)(a)? Should that be the responsibility of the SIO or should it be his responsibility to decide whether it is his responsibility?

**Mr. Waldman:** That is one of the reasons proposed subsection 46.01(3) refers back to proposed paragraph 46.01(1)(b); they go together.

**Mr. Heap:** I see.

**Mr. Waldman:** That is why I say because of the complications with respect to transit, that decision shouldn't be made by an SIO.

**Mr. Heap:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Waldman, on that point, would your view be different if Canada were in the situation of Germany, where there are 500,000 people at the border?

**Mr. Waldman:** With respect to what point?

**The Chairman:** With respect to the power of the SIOs. Do you think it is more appropriate to have a fast administrative decision just by virtue of the numbers as compared to where we are now?

**Mr. Waldman:** It is interesting. Let me try to address this as a charter concern. In my opinion, when the Supreme Court of Canada is asked to decide on the constitutionality of these provisions under the charter, they will look at the safeguards that are provided in the legislation. Let us take, for example, the third country provisions. If it goes through as currently drafted, there are no safeguards at all, because the government doesn't have to have an agreement. The considerations in proposed subsection 114(8) are not mandatory. They are only things they have to take into account. They virtually can put any country they want on the list without any requirements.

A Supreme Court of Canada judge, in my opinion—and other members may disagree—looking at this provision and realizing that a senior immigration officer at a port of entry is going to say, "Well, gee, you're on the list; goodbye", and

[Traduction]

un hôtel et prenez un vol de correspondance le lendemain, êtes-vous en transit ou non? Et si à cause de complications dans les horaires de vol, il vous faut trois jours pour obtenir un vol de correspondance, êtes-vous en transit ou non?

Ces questions ne sont pas toujours simples à régler. Il s'agit d'une question de jugement, c'est-à-dire d'une décision subjective. Ce sont les tribunaux qui devront finalement prendre une décision à ce sujet. Comment détermine-t-on le transit? Il n'est pas défini dans la loi, et si l'on n'y spécifie pas que le transit signifie une période de moins de 12 heures ou de moins de 24 heures, il y aura une difficulté dans chaque cas.

**M. Heap:** Dans son libellé actuel, l'alinéa 46.01(3)a), à la page 42 du projet de loi, ne le définit pas.

**M. Waldman:** Il ne le définit pas.

**M. Heap:** Vous dites que les dispositions des alinéas 46.01(1)a), b) et c) proposées dans le projet de loi ne devraient pas relever de l'agent principal. Qu'en est-il des dispositions proposées dans l'alinéa 46.01(3)a)? Devraient-elles relever de l'agent principal ou serait-ce à lui de décider si cette responsabilité lui revient?

**M. Waldman:** C'est l'une des raisons pour lesquelles le nouveau paragraphe 46.01(3) renvoie à l'alinéa 46.01(1)b); ils vont ensemble.

**M. Heap:** Je vois.

**M. Waldman:** C'est pourquoi je dis qu'à cause des complications inhérentes à cette question du transit, la décision ne devrait pas revenir à un agent principal.

**M. Heap:** Je vous remercie.

**Le président:** À ce propos, monsieur Waldman, votre opinion serait-elle différente si le Canada se trouvait dans la même situation que l'Allemagne, où 500 000 personnes se présentent à la frontière?

**M. Waldman:** Au sujet de cette question?

**Le président:** Au sujet des pouvoirs accordés aux agents principaux. Pensez-vous que si les chiffres étaient beaucoup plus élevés que maintenant, il serait préférable qu'une décision administrative soit prise rapidement?

**M. Waldman:** C'est une question intéressante. Si vous le permettez, je vais y répondre du point de vue de la Charte. À mon avis, lorsqu'on demandera à la Cour suprême du Canada de décider de la constitutionnalité de ces dispositions du point de vue de la Charte, elle vérifiera les mesures de protection qui sont prévues dans la loi. Prenons par exemple le cas des dispositions relatives au pays tiers. Si ces dispositions sont adoptées dans leur libellé actuel, elles ne contiennent aucune mesure de protection, car le gouvernement n'est pas tenu de conclure un accord. Les dispositions prévues au paragraphe 114(8) ne sont pas impératives. Il s'agit simplement de facteurs à prendre en compte. On peut pratiquement inscrire n'importe quel pays sur la liste sans qu'il y ait aucune exigence à respecter.

À mon avis—et d'autres membres du Barreau peuvent être en désaccord—, un juge de la Cour suprême du Canada qui examinerait cette disposition se rendrait compte qu'un agent principal d'immigration pourra dire à quelqu'un qui se



[Text]

that's it. There are no safeguards, no right to counsel, no right to appeal in some cases—in cases involving people in the United States they are immediately subject to return. There's no stay in those situations. I think there will be difficulty in that context to convince a Supreme Court of Canada judge that it was not a violation of the principles of fundamental justice.

However, section 1 of the charter provides that if it is necessary for good orderly government... If we were confronted with 500,000 cases, the Supreme Court of Canada might say that in that kind of circumstance those kinds of arbitrary decisions might be necessary. But we're not.

• 1245

So what I am saying to you is that, the way it is now, it is *prima facie* unconstitutional, with no safeguards. In order for the court to save it under section 1 of the charter, there would have to be compelling evidence. If there were 500,000 people coming in, the court might say, okay, we have no choice, but there is not. Right now the intake and outflow of the system is equal. You could not convince the court based on the current situation that there was an emergency that justified these arbitrary powers.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Jourdenais, *s'il vous plaît*.

**M. Jourdenais:** Je vous remercie, monsieur le président.

All right. I will go half in French and half in English. It seems that it delivers better in English. I want to ask you a question—

—à moitié immigration, à moitié réfugiés.

Dans mon comté, j'ai beaucoup de visiteurs qui sont refusés à cause du pouvoir discrétionnaire d'un officier d'immigration *in a post abroad*. Et la raison que l'on donne pour les refuser, c'est: Vous ne retournerez pas dans votre pays, mais au contraire, une fois au Canada, vous allez vous servir de la loi canadienne pour faire une demande du statut de réfugié. Existe-t-il un moyen d'empêcher les visiteurs de demander le statut de réfugié?

Voici un exemple, et j'aimerais avoir votre opinion d'avocats, à vous cinq. Actuellement, lorsqu'un réfugié fait sa demande

in a port of entry, and the immigration officer does not believe he will show up for his hearing. He could have a sponsor, to sponsor him with a certain security guarantee that if he does not show his security will be seized.

I was involved in 1985, where \$61,000 was put up as bond for 21 refugees, *requérants*, and they never came back. The Government of Canada never went after the organization that had given the \$61,000. At the time they were claiming that they would not be able to collect, because you cannot collect money that was given as a guarantee for a person who did not commit the act. The people who were asking for refugee status did the wrong thing by not showing

[Translation]

présente au point d'entrée qu'il vient d'un pays qui figure sur la liste et qu'il doit donc repartir. Aucune mesure de protection n'est prévue, la personne n'a pas droit à un avocat, ni à en appeler de la décision dans certains cas—lorsqu'il s'agit de personnes arrivant des États-Unis, elles peuvent être immédiatement renvoyées. Il n'y a pas de sursis. Je pense qu'il sera difficile dans ce contexte de convaincre un juge de la Cour suprême du Canada qu'il n'y a pas là de violation des principes de la justice fondamentale.

Cependant, l'article 1 de la Charte stipule que si une chose est nécessaire pour la bonne marche du gouvernement... si nous nous trouvons face à 500 000 cas, la Cour suprême du Canada pourrait dire que dans ce genre de circonstance, de telles décisions arbitraires pourraient s'avérer nécessaires. Mais ce n'est pas le cas présentement.

Par conséquent, selon moi, compte tenu de la situation actuelle, de telles dispositions sont à première vue inconstitutionnelles, si elles ne contiennent pas de mesure de protection. Pour que la Cour suprême trouve ces dispositions conformes à l'article 1 de la Charte, il faudrait des arguments irréfutables. Si 500 000 personnes se présentaient à la frontière, la Cour pourrait dire que nous n'avons pas le choix, mais ce n'est pas le cas. Pour le moment, il y a équilibre. Dans le contexte actuel, vous ne pourriez pas convaincre la Cour qu'une urgence justifie de tels pouvoirs arbitraires.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Vous avez la parole, monsieur Jourdenais.

**Mr. Jourdenais:** Thank you, Mr. Chairman.

Très bien, je vais parler à moitié en français et à moitié en anglais. Il semble que cela va mieux en anglais. Je voudrais vous poser une question...

...half about immigration and half about refugees.

In my riding, I know of several visitors who were denied access because of the discretionary power of an immigration agent in a post abroad. And the reason given for the refusal is that they will not want to go back to their country, but on the contrary, once in Canada, they will use the Canadian legislation to apply for refugee status. Is there a way to prevent visitors from claiming the refugee status?

I will give you an example and I would like to have your opinion as lawyers, an opinion from all five of you. At the present time, when the refugee makes his claim

à un point d'entrée et que l'agent d'immigration ne croit pas qu'il se présentera à son audience, il pourrait se trouver un parrain qui se porterait garant de sa comparution et qui perdrait sa caution si le requérant ne se présentait pas.

En 1985, un groupe s'était engagé à payer une caution de 61 000\$ pour 21 réfugiés, des requérants qui ne se sont jamais présentés. Le gouvernement du Canada n'a jamais réclamé les 61 000\$ garantis par l'organisme, celui-ci prétendant qu'il ne serait pas en mesure de recueillir la somme, parce qu'on ne peut pas recueillir d'une personne qui n'a pas commis d'infraction l'argent engagé à titre de caution. Ce sont les personnes qui demandaient le statut de

[Texte]

up, so they could not collect from the person who had put up the guarantee. Is that true?

**Mr. Waldman:** I do not think it is true. I am involved in cases all the time in which persons put up bonds to guarantee the appearance at a hearing. When they do not show up, they collect the bond. Someone was in my office last week.

**Mr. Jourdenais:** Do you think we could have a bond put up by a person for his father, mother, uncle, whomever he wants to come to visit? If that person does not go back, could we seize the bond?

**Mr. Waldman:** There are provisions in the current act that allow for deposits of bonds at ports of entry.

I know what you are talking about; you are talking about cases involving family members, where they cannot get the visas because Immigration says, oh, no, you are going to make a refugee claim when you get to Canada. I do not think there is a provision in the act now that would allow for a bond to be posted prior to the issuance of the visa. I do not see why it could not be done.

**Mr. Heap:** There would have to be something written into the act.

**Mr. Waldman:** Yes. There is nothing in the act now that allows for that type of bond. But it could be done.

**Mr. Jourdenais:** But if we have a bond being deposited, would this person, because of the Charter of Rights and Freedoms, still be able to ask for refugee status?

I am not a lawyer, but I am —

**Mr. Waldman:** If you are asking for a hypothetical case, you could put into the act a provision that allows for the deposit of such bonds in cases involving people who want visitors visas. They could be deposited by relatives or friends here before their arrival to guarantee their departure on a specified date. There would have to be some provision to allow for the fact that the person might not be able to leave because of illness, etc. But then could you put into the act, in addition, a clause saying that such a person could not claim refugee status? You could put it in, but whether it would be constitutional or not... I think you always have to admit the possibility of there being changes in circumstances in that person's country that would make it necessary for him to make a claim.

• 1250

**Mr. Jourdenais:** I'm positive the immigration officer doesn't make that decision thinking there might be something wrong in his country and he won't be able to go back. That's his gut feeling and that's it.

**Mr. Waldman:** I know. It's a problem we see all the time.

**Mr. Jourdenais:** I was not here at the beginning of the brief when it was read and explained. Was the 30 days detention discussed?

[Traduction]

réfugie qui ont commis l'infraction en ne se présentant pas, de sorte que l'on ne pouvait pas percevoir l'argent de la personne qui s'était portée garante. Est-ce vrai?

**M. Waldman:** Je ne pense pas que ce soit vrai. Je m'occupe constamment de cas où des personnes versent une caution pour garantir la comparution de requérants à une audience. Lorsque ceux-ci ne se présentent pas, on perçoit la caution. J'ai eu justement un cas semblable la semaine dernière.

**M. Jourdenais:** Pensez-vous qu'une personne pourrait verser une caution afin d'obtenir que son père, sa mère, son oncle ou quelqu'un d'autre vienne lui rendre visite? Et si le visiteur ne retournait pas dans son pays, pourrions-nous saisir la caution?

**M. Waldman:** La loi actuelle contient des dispositions qui permettent le dépôt de cautions au point d'entrée.

Je sais de quoi vous parlez. Vous parlez du cas de parents qui ne peuvent pas obtenir de visa parce que les responsables de l'immigration pensent qu'ils vont revendiquer le statut de réfugié une fois arrivés au Canada. Je ne pense pas que la loi contienne une disposition permettant le dépôt d'une caution avant la délivrance du visa. Je ne vois pas pourquoi cela ne serait pas possible.

**M. Heap:** Il faudrait cependant une disposition à cet effet dans la loi.

**M. Waldman:** En effet. Il n'y a rien actuellement dans la loi qui permette ce genre de caution. Ce serait cependant possible.

**M. Jourdenais:** Mais si une caution était déposée, cette personne pourrait-elle tout de même demander le statut de réfugié, en vertu de la Charte des droits et libertés?

Je ne suis pas avocat, mais je suis... .

**M. Waldman:** Si vous parlez d'un cas hypothétique, on pourrait insérer dans la loi une disposition permettant le dépôt de telles cautions dans le cas de personnes qui veulent obtenir un visa de visiteur. Des parents ou des amis pourraient déposer la caution avant l'arrivée de ces visiteurs afin de garantir leur départ à une date donnée. Il faudrait prévoir certaines dispositions qui tiendraient compte du fait qu'une personne ne pourrait peut-être pas partir en raison d'une maladie ou pour diverses autres raisons. Mais pourrait-on aussi inclure dans la loi une disposition stipulant qu'une certaine personne ne pourrait pas revendiquer le statut de réfugié? On pourrait sans doute l'inclure, mais quant à savoir si elle serait constitutionnelle ou non... Je pense qu'il faut toujours tenir compte de la possibilité que les conditions dans le pays d'origine de la personne en question peuvent changer et nécessiter une revendication.

**M. Jourdenais:** Je suis persuadé que l'agent d'immigration ne prend pas cette décision en pensant qu'il existe peut-être des difficultés dans le pays de l'intéressé et qu'il ne pourra pas y retourner. L'agent prend simplement une décision instinctive.

**M. Waldman:** Je sais. C'est un problème que nous voyons constamment.

**M. Jourdenais:** Je n'étais pas ici au début de la présentation et de l'explication du mémoire. A-t-on discuté de la question de la détention de 30 jours?



[Text]

**Mr. Waldman:** I think Mr. Hoppe spoke about it.

**Mr. Jourdenais:** What do you think of this 30-day detention now?

**Mr. Hoppe:** I'll briefly summarize what I said before. We agree it's a foolish waste of money to look at someone day after day, week after week, for months on end, who is never going to come up with a change in circumstances that would permit release to be made.

We're recommending that perhaps 30 days should kick in at a little later stage in the process.

**Mr. Jourdenais:** Do you agree the first 48 hours for sure are theirs and then 7 days?

**Mr. Hoppe:** Yes.

**Mr. Jourdenais:** Then that's it?

**Mr. Hoppe:** No. We wanted to go 7 days twice, and then 30.

**Mr. Jourdenais:** Apparently some of you have been consulted by the immigration people. What did you suggest, and why did they refuse your suggestion to have the hearings in camera all the time?

**Mr. Waldman:** I wasn't consulted on that point. Was anyone consulted on the hearings being in camera?

**Mr. Hoppe:** I'm sorry, Mr. Jourdenais, it's privileged. I took an oath. Nice try, though.

**Mr. Jourdenais:** It seems when it's a very important question, all witnesses skate around like politicians. You should all be politicians.

**Mr. Reid:** We should all be lawyers.

**Mr. Jourdenais:** I was speaking to an immigration person not long ago about the in-transit issue. Could the definition of transit be in the regulations?

**Mr. Waldman:** You'd have to amend the act to put a regulatory power in there stating transit shall be defined by regulation, or you could put it directly in the act. You could say a transit means less than 12 hours or 24 hours, whatever you like.

**Mr. Jourdenais:** I was told they are writing up the rules and regulations to allow 7 days or seven times 24 hours, as a matter of fact. I said I have never seen a day with 25 hours, but they told me for lawyers to be precise, they have to state that.

**Mr. Hoppe:** On the international date line you have 25-hour days.

**Mr. Waldman:** I'd have to look carefully through the regulatory powers to see if they have the power to make those regulations.

**Mr. Jourdenais:** I have a good question for you, Mr. Waldman. We are trying to process the refugees very quickly so they won't have to wait and be aggravated or feel they have the sword of Damocles over their heads.

[Translation]

**M. Waldman:** Je pense que M. Hoppe en a parlé.

**M. Jourdenais:** Que pensez-vous de la détention de 30 jours qu'on impose actuellement?

**M. Hoppe:** Je vais résumer brièvement ce que j'ai dit tantôt. Nous reconnaissons que c'est un gaspillage ridicule d'argent que de garder quelqu'un en détention jour après jour, semaine après semaine, ou même pendant des mois, quand il n'y a aucune possibilité que les circonstances changent au point de permettre sa libération.

Nous recommandons que la période de détention de 30 jours soit reportée à une étape ultérieure du processus.

**M. Jourdenais:** Êtes-vous d'accord au sujet de la détention pendant 48 heures et ensuite pour une période de sept jours?

**M. Hoppe:** Oui.

**M. Jourdenais:** Et c'est tout?

**M. Hoppe:** Non. Nous voulions qu'il y ait deux périodes de détention de sept jours avant de passer à la détention de 30 jours.

**M. Jourdenais:** Il semble bien que certains d'entre vous ont été consultés par les responsables de l'immigration. Qu'avez-vous suggéré et pourquoi ont-ils refusé votre suggestion quant à la tenue de toutes les audiences à huis clos?

**M. Waldman:** On ne m'a pas consulté à ce sujet. L'un d'entre vous a-t-il été consulté au sujet de la tenue des audiences à huis clos?

**M. Hoppe:** Je suis désolé, monsieur Jourdenais, mais il s'agit de renseignements confidentiels. J'ai prêté serment. C'est un bel effort de votre part, cependant.

**M. Jourdenais:** Il semble que lorsqu'il s'agit d'une question très importante, tous les témoins tournent autour du pot comme les politiciens. Vous devriez tous être politiciens.

**M. Reid:** Nous devrions tous être avocats.

**M. Jourdenais:** Il y a quelque temps, je parlais à un fonctionnaire de l'immigration de la question du transit. La définition du transit pourrait-elle figurer dans les règlements?

**M. Waldman:** Il faudrait modifier la loi de manière à autoriser la définition du mot transit dans les règlements, ou encore on pourrait mettre cette définition directement dans la loi. On pourrait dire qu'on entend par transit une période de moins de 12 heures ou de moins de 24 heures, par exemple.

**M. Jourdenais:** On m'a dit qu'on était en train de rédiger les règlements de manière à permettre la détention pendant une période de sept jours ou plus exactement de sept fois 24 heures. J'ai dit que je n'avais jamais vu de journée de 25 heures, mais on m'a répondu que c'est ce qu'il faut dire afin d'avoir la précision requise par les avocats.

**M. Hoppe:** On a des journées de 25 heures à la ligne internationale de changement de jour.

**M. Waldman:** Il faudrait que je vérifie soigneusement les pouvoirs de réglementation afin de savoir si un tel règlement est possible.

**M. Jourdenais:** J'ai une bonne question à vous poser, monsieur Waldman. Nous essayons de traiter les demandes des réfugiés très rapidement afin qu'ils n'aient pas à attendre indûment et qu'ils n'aient pas l'impression de vivre avec l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur tête.

*[Texte]*

I have been told many times the process is being stalled by you liars—I mean lawyers—and you are very much involved with refugees. Do you think the government could make a rule about delay of appeals? You shouldn't be able to come back and say you don't have all the details and you're going golfing today.

**Mr. Waldman:** The board has the power. The board just came out recently with a practice direction dealing with the question of adjournments because the Immigration and Refugee Board perceived there was a problem of counsel asking for delay at the last moment or asking for delays on the day of the hearing. The direction says an adjournment will only be granted in very specific circumstances if it can be justified.

The problem with putting anything into the act, other than something that says a hearing be as expeditious as possible, is you could run up against circumstances where it would be too inflexible. In other words, I think you can make it clear in the act that a hearing shall be held as expeditiously as possible.

It's the same as what I was referring to with respect to the appeal provisions. I think it's a good idea to send out the message we want the appeals to be heard quickly. To be perfectly honest, I've heard the comment we like to stall, but I have clients who have been sitting waiting for appeals for months and years because we haven't received the appeal book from the court. My clients are bugging me to get their hearings on, but I can't set a date for a hearing until I get that material.

• 1255

Quite frankly, after you've got leave, most of the clients want their appeals to be heard, because until the appeal is heard and the decision is quashed and they get a new hearing or are found to be refugees, they're in this total limbo. If it goes on for three or four years, it's not a very healthy thing for people to be under. So I don't think there's an incentive for us to delay at that point.

Recognizing that we want to have an expeditious appeal process, you have to be realistic in how you go about doing it, and this one-month/three-month period they propose just won't work. It can't work; you can't set a date. At minimum you have to wait until the transcript is ready before you can set a date, because if the judge says that this will be heard on April 2 and the lawyer comes in on April 2 and says, "My Lord, we can't have the hearing today, because we haven't got the transcript", you know you're just wasting everybody's time; you're wasting court time, you're wasting everyone's time. It's more efficient to wait until you know the hearing can be set and then set a date.

*[Traduction]*

On m'a dit à maintes reprises que ce sont les avocats, comme vous, qui retardez le processus; vous vous occupez d'un très grand nombre de réfugiés. Pensez-vous que le gouvernement pourrait imposer un règlement sur le report des appels? Vous ne devriez pas pouvoir alléguer que vous n'avez pas tous les détails alors que vous voulez aller jouer au golf cette journée-là.

**M. Waldman:** La Commission a ce pouvoir. Elle vient justement de publier des instructions concernant les ajournements, parce que les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avaient l'impression que les avocats demandaient que l'on reporte une audience à la dernière minute, souvent le jour même de l'audience. D'après la nouvelle instruction, un ajournement ne sera accordé que dans des circonstances très précises qui peuvent être justifiées.

La loi peut contenir une disposition disant que l'audience doit être tenue aussi rapidement que possible, mais si l'on ajoute des précisions supplémentaires, on risque dans certains cas de manquer de flexibilité. Autrement dit, je pense que la loi peut indiquer clairement qu'une audience doit être tenue le plus rapidement possible.

C'est ce que je disais tout à l'heure en parlant des dispositions relatives aux appels. Je pense que c'est une bonne idée de signaler clairement que nous voulons voir les appels entendus rapidement. Je vous avoue tout à fait franchement que j'ai entendu dire que nous aimions attermoyer, mais j'ai des clients qui attendent d'aller en appel depuis des mois et même des années parce que nous n'avons pas reçu le livre des appels du tribunal. Mes clients me supplient d'obtenir une audience pour eux, mais je ne peux pas fixer de date pour une audience tant que je n'ai pas reçu ces documents.

Je peux vous dire franchement que lorsqu'ils ont obtenu l'autorisation d'en appeler, la plupart des clients veulent qu'on entende leur appel le plus tôt possible, parce qu'ils se trouvent dans un vide juridique total tant que leur appel n'est pas entendu, que la décision n'est pas renversée et qu'ils n'ont pas obtenu une nouvelle audience ou n'ont pas été reconnus comme réfugiés. Ce n'est pas une situation très plaisante si elle persiste pendant trois ou quatre ans. Je ne crois donc pas que nous ayons des raisons d'atermoyer.

Il est vrai que nous voulons un processus d'appel expéditif, mais il faut être réaliste quant à la façon d'y arriver, et la période de un mois/trois mois proposée ne fonctionnera tout simplement pas. Cette disposition ne peut pas fonctionner parce que nous ne pouvons pas fixer de date d'audience. Avant de pouvoir fixer une date, il faut au moins attendre que la transcription du dossier soit prête, parce que si le juge dit que l'audience aura lieu le 2 avril et qu'à cette date l'avocat dit que l'audience ne peut pas avoir lieu parce qu'il n'a pas la transcription du dossier, on gaspille tout simplement le temps de tous les intéressés. Il est plus utile d'attendre de savoir quand on sera en mesure de tenir l'audience, avant d'en fixer la date.



[Text]

In my opinion, the act should reflect the desire of the government to have expeditious appeals, but it should also take into account the practicalities, the realities of the need for transcripts to be available before you can do it.

There are things that you could put into the act. You could say that 60 days from the date the transcript is received, or something like that. . . that would make it reasonable.

**The Chairman:** Mr. Waldman, I regret to interrupt you, but I think you covered that point on an earlier point.

**Mr. Jourdenais:** I have one more question.

**The Chairman:** Sorry, unless the committee agrees to go on. . . I recognize Mr. Fee.

**Mr. Fee:** I will try to be as brief as possible.

Picking up Mr. Jourdenais' thing, I don't want to encourage you all to run for office. With all respect to the chairman, we have lots of lawyers already.

I do agree with one of the earlier points made, though, that too much legislation is written by lawyers and is incomprehensible to the average member of the public. We should have some sort of formula where we write this in common English so that anybody can read it and understand it and have the same interpretation. That was a good point someone made earlier.

Mr. Waldman, I also want to compliment you on the thorough way you've been answering your questions. I have been really quite impressed.

But something goes through my mind every time I hear a presentation by lawyers, either here or somewhere else, and it is an argument I've had all my life. It is the difference between law and justice. We heard the United Nations High Commissioner on Refugees earlier this morning. In my mind I've got him equated with justice and you people are arguing the law right now. We need to balance these before we're finished with our exercise here. I appreciate that we have to meet the test of the charter and we have to meet the other laws, and it's a difficult thing.

I have two brief questions. First, in your brief you say that the bar is opposed to limiting appeals to the Federal Court of Appeal, and you mentioned two well known court cases. But I believe you also concluded by saying that although you don't like it, the government does have the right to restrict access to the courts.

**Mr. Waldman:** I think I might have been talking in another context.

**Mr. Fee:** That's too bad, because I was hoping. . .

**Mr. Waldman:** No. With respect to the court of appeal, the issue would be whether this provision would be constitutional as it now stands. My feeling is that it's too restrictive.

[Translation]

À mon avis, la loi devrait répondre au souhait du gouvernement de voir les appels entendus rapidement, mais il faudrait également tenir compte de la réalité, c'est-à-dire de la nécessité d'avoir la transcription du dossier avant de pouvoir se présenter à l'audience.

La loi pourrait comporter certaines dispositions, par exemple, que l'audience aura lieu dans un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la transcription, ou autre disposition du genre. . . une disposition qui serait raisonnable.

**Le président:** Monsieur Waldman, je suis désolé de vous interrompre, mais je pense que vous avez déjà parlé de cette question.

**M. Jourdenais:** J'ai encore une question à poser.

**Le président:** Je suis désolé, mais à moins que les membres du comité ne donnent leur consentement. . . M. Fee a la parole.

**M. Fee:** Je vais essayer d'être aussi bref que possible.

Pour en revenir à ce que disait M. Jourdenais, je ne veux pas vous encourager tous à vous porter candidats. Sauf le respect que je dois au président, je dois dire que nous avons déjà beaucoup d'avocats parmi nous.

Je suis cependant d'accord pour dire que trop de lois sont rédigées par des avocats et sont donc incompréhensibles au citoyen ordinaire. Nous devrions disposer d'une sorte de formule pour rédiger ces mesures en langage ordinaire afin qu'elles soient comprises de tous et que chacun en fasse la même interprétation. C'est un bon argument qu'on a formulé tantôt.

Monsieur Waldman, je tiens à vous féliciter des réponses exhaustives que vous avez données aux questions. Vous m'avez vraiment beaucoup impressionné.

Il y a une chose qui me vient à l'esprit chaque fois que j'entends des avocats parler, ici ou ailleurs, et c'est une question qui me préoccupe depuis toujours. Je veux parler de la différence entre la loi et la justice. Nous avons entendu tout à l'heure le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Je vois en lui le représentant de la justice, tandis que vous me semblez représenter la loi. Nous devons trouver un équilibre entre les deux avant de terminer notre débat. Je sais bien que nous devons respecter les dispositions de la Charte tout en respectant celle des autres lois, ce qui est difficile.

J'ai deux brèves questions à poser. Premièrement, vous dites dans votre mémoire que le Barreau s'oppose à ce que le droit d'appel soit limité à la Cour d'appel fédérale et vous citez comme exemple deux causes bien connues. Vous concluez cependant, je crois, en disant que bien que vous n'aimiez pas l'idée, le gouvernement a le droit de restreindre l'accès aux tribunaux.

**M. Waldman:** Je pense que je parlais dans un autre contexte.

**M. Fee:** C'est dommage, car j'espérais. . .

**M. Waldman:** Non. En ce qui concerne la Cour d'appel, la question est de savoir si cette disposition serait constitutionnelle, dans son libellé actuel. J'estime qu'elle est trop restrictive.

[Texte]

The court is going to have to ask itself if the principles of fundamental justice require that a refugee have access to some kind of reasonable review of his case and is the access that is provided, which is reviewed by one judge in the trial division, sufficient to meet the test. My feeling is it's too restrictive. You may get other legal opinions that would go the other way.

I think, however, that there is a solution. The problem is that you are asking the same judge to decide whether you're going to get an appeal, and that offends the concept of justice. I think the way around that is to provide for leave to appeal.

I know there's a concern about time, but the one thing that I didn't get to say in my presentation is that after the trial judge has decided the appeal of the refugee decision, and dismissed it, all the problems that I was just telling you about concerning the record are no longer problems. Before the appeal can be heard, you need the transcript. The lawyers have already made all the legal arguments and you've got a judgment from a judge, saying why he has dismissed the appeal. At this point it's very easy for me. The difficult part of my job when I do appeals—and I do over a hundred a year—is getting to that first stage, to get the material so that I can do the appeal.

I have to listen to tapes because we have no transcript, so it takes me 10 hours to listen to the tapes. Once I've got that, it takes me two or three or four hours to do the legal arguments.

So when you are at the appeal stage from the trial judge decision, you don't have the same problems of having a record. The record is all there. You could have leave to appeal decided within six weeks, so it is not going to delay the process. Then you get around the problem of access to the courts, but you do it in an expeditious fashion.

• 1300

**Mr. Fee:** What is your record on appeals?

**Mr. Waldman:** My own personal record?

**Mr. Fee:** Let us talk about everybody's and leave yours out of it. We don't want you to advertise.

**Mr. Waldman:** In terms of how many appeals we have argued and won since the refugee system came on, I am the only one who has argued. I have argued probably 12 or 13 and I have won all but one.

**Mr. Fee:** I want to talk a bit about senior immigration officers, and this is the last question I have.

One thing came up—and I got the impression that you did not have a lot of confidence in these people to make a proper decision. You probably don't want that on the record, or you don't want to leave me with that impression. Maybe you do; I don't know.

**Mr. Waldman:** I will be frank. As in every business, there are good lawyers and bad lawyers, good immigration officers and bad immigration officers.

[Traduction]

La Cour devra se demander si en vertu des principes de justice fondamentale, un réfugié doit avoir accès à une sorte d'examen raisonnable de son cas et si l'examen disponible, c'est-à-dire l'examen par un juge de première instance, est suffisant pour répondre aux critères. J'estime que la disposition est trop restrictive. D'autres avocats pourront vous donner un avis contraire.

Je crois cependant qu'il existe une solution. Le problème vient du fait que l'on demande au même juge de décider d'autoriser un appel, ce qui va à l'encontre du concept de la justice. Je pense que la solution est de prévoir une autorisation d'appel.

Je sais que le temps nous manque, mais j'ai omis de dire dans mon exposé que lorsque le juge de première instance a rendu un jugement au sujet de l'appel de la décision sur le statut de réfugié, et qu'il l'a rejeté, tous les problèmes dont je viens de vous parler au sujet du dossier n'existent plus. C'est avant que l'appel soit entendu que l'on a besoin de la transcription du dossier. Après, les avocats ont déjà fait toutes leurs plaidoiries et le juge a rendu son jugement, en expliquant pourquoi il a rejeté l'appel. À ce moment-là, les choses sont très faciles pour moi. La partie la plus difficile de mon travail, quand je vais en appel—et je le fais une centaine de fois par an—c'est la première étape, c'est-à-dire l'obtention de tous les documents nécessaires.

Il m'est arrivé d'écouter des bandes enregistrées faute de transcription, et cela prend une dizaine d'heures. Ensuite, il me faut deux, trois ou même quatre heures pour préparer mon argumentation.

Par conséquent, à l'étape de la décision du juge de première instance concernant l'appel, le dossier ne pose pas les mêmes problèmes. Il est là au complet. La décision relative à l'appel peut être obtenue en moins de six semaines, et cela ne retarde donc pas le processus. On évite alors le problème de l'accès aux tribunaux, mais on le fait d'une manière expéditive.

**M. Fee:** Combien d'appels avez-vous gagnés?

**M. Waldman:** Personnellement?

**M. Fee:** Parlons plutôt des avocats en général, car nous ne voulons pas vous faire de la publicité.

**M. Waldman:** En ce qui concerne le nombre d'appels que nous avons plaidés et gagnés depuis l'instauration du système de détermination du statut de réfugié, je suis le seul à en avoir plaidé. J'en ai plaidé probablement 12 ou 13 et je les ai tous gagnés, sauf un.

**M. Fee:** Je voudrais parler un peu des agents principaux, et ce sera ma dernière question.

Vous m'avez donné l'impression que vous n'étiez pas vraiment persuadé que ces gens pouvaient prendre une bonne décision. Vous ne voulez probablement pas que ce soit écrit noir sur blanc, ou vous ne voulez probablement pas me donner cette impression. Je ne sais pas.

**M. Waldman:** Je serai franc. Comme dans toutes les sphères d'activité, il y a de bons avocats et de mauvais avocats, de même qu'il y a de bons agents d'immigration et de mauvais agents d'immigration.



[Text]

You are talking about justice. I look at it from the point of view of safeguards. That is how I always think about things. I think about things from the point of view of what potential for abuse exists in this legislation as it now stands. The problem is that in some cases it is very great.

Some of the immigration officers I have dealt with are buddies of mine now. We have been dealing together for 15 years, and they are great guys. With some of these people, if I see them outside Immigration, I cross to the other side of the road. I don't want to see them. It is like everything else.

The problem you are confronted with is how to take into account that we are all human beings. Some people on one day are in a good mood and on another day in a bad mood. You have to take that into account when you provide a system that makes decisions that are as important as life and death decisions with respect to refugees. The task that confronts you as legislators is how we create a system that is going to work but that is going to provide safeguards.

I understand why the immigration department wants senior immigration officers. It is super-efficient. It is going to save them lots of money and it is going to save them lots of problems. But the question that has to be asked by you—I guess at this point they have come up with their proposals and you are the reflective second thought—is whether it is really going to be more efficient.

There is a whole series of pitfalls with what they are proposing: the charter problems that I pointed out, and the right-to-counsel problem. That is not a small problem. What happens if the Supreme Court of Canada says in Deghani that there is a right to counsel? I mean, if the senior immigration officer is going to make decisions, counsel has to be provided in every case. For some of you who do criminal law, in the breathalyzer cases the court says you have to provide a person access to a legal aid lawyer before you can require that person to take a breathalyzer test.

If the person is making a decision about whether or not the person can make a claim, I think there is a strong argument that although the commission is going to deny it, at some point someone is going to say that you have to provide a lawyer to these people so that they can be clear as to what are their rights. In my opinion it is going to have to become a quasi-judicial type of process.

Let me put it on a personal level. If I have a client who retains me and he is sitting at the airport and wants to make a refugee claim, I am going to bang on the door of the immigration office and say to the immigration officer, "I have a right to be present before you decide to send my client back to the United States, and I have a right to tell you why I don't think he was in transit and therefore it doesn't apply to him." On any of these issues I am going to say that my client tells me he is afraid to go back to France even though he has recognition, and I want to be able to make representations on that point. The immigration officer could say, "No, I am going to be in the court within 30 minutes with a habeas corpus demanding that the court review that decision."

[Translation]

Vous parlez de justice. Quant à moi, je regarde la question du point de vue des mesures de protection. C'est sous cet angle que je vois toujours les choses. Je me demande quelle possibilité d'abus présente la loi dans son libellé actuel. Malheureusement, dans certains cas, les possibilités sont très grandes.

Certains agents d'immigration sont maintenant devenus de bons amis. Nous avons des relations professionnelles depuis une quinzaine d'années, et ce sont des gens très bien. Il y en a d'autres, par contre, que je ne veux pas voir. Si je les vois à l'extérieur de l'édifice de l'Immigration, je traverse la rue. C'est comme font le reste.

Il ne faut pas oublier que nous sommes tous des êtres humains. Certaines personnes sont de bonne humeur une journée et de mauvaise humeur le lendemain. Vous devez en tenir compte quand il s'agit d'élaborer un processus de détermination du statut de réfugié dans le cadre duquel certaines personnes ont à prendre des décisions d'une importance vitale pour les intéressés. La tâche qui vous incombe en tant que législateur est d'instituer un processus qui va fonctionner tout en offrant certaines mesures de protection.

Je comprends pourquoi le ministère de l'Immigration veut des agents principaux. C'est un système particulièrement efficace qui permettra d'économiser beaucoup d'argent et d'éliminer bien des problèmes. Je suppose que vous avez là les propositions du ministère et qu'il vous incombe maintenant de les examiner soigneusement—mais vous devez vous demander si cela rendra le système vraiment plus efficace.

Les dispositions proposées présentent toute une série d'écueils, notamment en ce qui concerne les dispositions de la Charte et le droit à un avocat. Il ne s'agit pas là d'un problème mineur. Que se passera-t-il si la Cour suprême du Canada déclare que dans l'affaire Deghani, le requérant avait droit à un avocat? Si l'agent principal doit prendre des décisions, les intéressés doivent avoir droit à un avocat. Ceux d'entre vous qui pratiquez le droit criminel savez qu'avant de soumettre une personne à l'alcootest, la cour stipule qu'on doit offrir les services d'un avocat de l'aide juridique.

Si l'agent doit prendre une décision quant aux droits d'une personne de présenter une revendication, je pense qu'on peut très bien faire valoir que même si la Commission devait déclarer la revendication irrecevable, cette personne doit être aidée d'un avocat afin de bien connaître ses droits. À mon avis, il faudra en arriver à un type de processus quasi judiciaire.

Permettez-moi de vous donner un exemple personnel. Si un client qui se trouve à l'aéroport retient mes services pour revendiquer le statut de réfugié, je vais aller frapper à la porte du bureau d'immigration pour dire à l'agent d'immigration que j'ai le droit d'être présent avant qu'il ne décide de renvoyer mon client aux États-Unis, que j'ai le droit de lui dire pourquoi je ne crois pas que mon client était en transit et que la disposition ne s'applique donc pas à lui. Je dirai par exemple que mon client me dit qu'il craint de retourner en France, même s'il est reconnu comme venant de ce pays, et je voudrais qu'on me permette de présenter des instances à ce sujet. L'agent d'immigration pourrait refuser et dire qu'il sera au tribunal dans 30 minutes avec un mandat d'habeas corpus pour demander que la cour examine cette décision.

[Texte]

I am saying that you are creating the potential. It looks efficient on the surface, but you have to wonder whether it really is going to be more efficient over time, given the pitfalls.

I think there is an alternative, which is almost as efficient, if you put the decision in any contentious case to the board and you allow the board to make an expeditious decision. It has people now at the airport. Why can't they be there so that if the senior immigration officer says, "I don't think this person is eligible; I want an eligibility decision right now by the board", within a week you get your eligibility decision and he is allowed to stay or not?

**Mr. Fee:** How it works is going to depend on how well these people are trained and what kind of criteria they are given on which to make their decisions.

• 1305

**Mr. Waldman:** That's partially true, but what I'm saying is even if they're well trained, I still want to be able to make an argument in favour of my client. If that immigration officer is making the decision, I'm going to fight to the death to get the right to make that argument in front of the immigration officer, and if they tell me—

**Mr. Fee:** Fight to the death?

**Mr. Waldman:** If they tell me that I can't do it, I'm going to go to court to say I have the right, and if I look in my crystal ball, I say that I probably am going to win. That's my prediction. So why expose everyone, the taxpayers, to the potential for this major problem when there's another system that's almost as efficient? Once you put it in the hands of the board there is a right to counsel, and really the problems of the charter disappear. Why do you want to take the risk of exposing this bill to very quick scrutiny?

**The Chairman:** I think, Mr. Fee, we've covered that point very well indeed.

Gentlemen, on behalf of all the members of the committee, I thank you very much for your evidence this morning. You can see why committee work is interesting for members of Parliament. Many of us have built our whole careers on committee work, and the Canadian Bar over the years has made a superb effort and given some superb briefs. Indeed, I know on the sexual offences bill we took several of your amendments holus-bolus and put them right into the statute, which gives you real pride too that you've had direct influence, just as we members have had.

Regarding this whole business, no doubt there was a problem. The minister and his officials put a package together. The minister took it to a cabinet committee who accepted the minister's judgment based on the advice that he had. It now comes to us and we're bringing in witnesses, talking about the different values and the competing values and judgments in our country, and then we have to make some judgments on which amendments we want to put

[Traduction]

À mon avis, ces dispositions peuvent créer des problèmes. Le système paraît efficace à première vue, mais on doit se demander s'il le deviendra vraiment davantage avec le temps, compte tenu des écueils possibles.

Je pense qu'il existe une autre solution presque aussi efficace. Il s'agit de renvoyer à la Commission toute décision controversée et de lui permettre de rendre une décision rapidement. Elle a actuellement des représentants à l'aéroport. Pourquoi ne peuvent-ils pas intervenir si l'agent principal est d'avis que l'intéressé n'est pas admissible et s'il demande à la Commission de prendre immédiatement une décision quant à l'admissibilité de cette personne. Une telle décision pourrait alors être prise en moins d'une semaine et l'intéressé saurait alors s'il peut rester ou non.

**M. Fee:** Le fonctionnement du nouveau système dépendra de la façon dont ces agents seront formés et du genre de critères qu'on leur donnera pour prendre leurs décisions.

**M. Waldman:** C'est en partie vrai, mais je dis que même s'ils sont bien formés, je veux quand même plaider la cause de mon client. Si cet agent d'immigration prend la décision, je me battrai jusqu'à la mort pour plaider la cause de mon client devant l'agent d'immigration et si l'on me dit...

**M. Fee:** Vous battre jusqu'à la mort?

**M. Waldman:** Si l'on me dit que je ne peux pas le faire, j'irai devant les tribunaux dire que j'en ai le droit, et si vous me permettez une prédiction, je vous dis que je vais probablement gagner. C'est ce que je prédis. Alors pourquoi exposer tout le monde, c'est-à-dire les contribuables, à ce grave problème alors qu'il existe un autre système presque aussi efficace? Une fois que la décision est entre les mains de la Commission, l'intéressé a droit à un avocat, et les problèmes liés à la Charte disparaissent. Pourquoi voulez-vous prendre le risque d'exposer cette mesure presque immédiatement à un examen en vertu de la Charte?

**Le président:** Je pense, monsieur Fee, que nous avons discuté amplement de cette question.

Messieurs, au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier sincèrement de votre témoignage. Vous pouvez comprendre pourquoi le travail en comité est si intéressant pour les députés. Plusieurs d'entre nous avons édifié toute notre carrière sur le travail en comité et au cours des ans, l'Association du Barreau canadien a fait un travail remarquable et nous a donné d'excellents mémoires. De fait, je sais que lors de l'étude du projet de loi sur les infractions de nature sexuelle, nous avons pris tels quels plusieurs des amendements que vous proposiez et nous les avons inclus dans la loi. Vous pouvez donc être vraiment fiers d'avoir eu une influence directe, tout comme nous.

Pour ce qui est de toute cette question, il est certain qu'il existait un problème. Le ministre et ses hauts fonctionnaires ont préparé un ensemble de propositions que le ministre a présenté à un comité du Cabinet qui a accepté le jugement du ministre fondé sur les avis qu'on lui a donnés. La mesure est maintenant à l'étude au comité et nous avons convoqué des témoins, avec qui nous discutons des valeurs différentes et parfois contradictoires qui prévalent dans notre pays.



[Text]

forward, which is very interesting to do. We very much appreciate your evidence that you've given us today. It will be most helpful.

We stand adjourned until 2 p.m.

#### AFTERNOON SITTING

• 1407

**The Chairman:** Order, please. Our witnesses are from the Organization of Professional Immigration Consultants: Mr. Paul Billings, President, and Mr. Frank Marrocco, Q.C., their general counsel. Mr. Billings, I think you know our procedure. You will give your brief statement—we have your written brief—and then we'll go straight into questions.

**Mr. Paul Billings (President, Organization of Professional Immigration Consultants):** Mr. Chairman and hon. members of the committee, I thank you for the opportunity to appear before you on behalf of the Organization of Professional Immigration Consultants.

The organization was formed to regulate and represent immigration consultants. The majority of our membership comprises ex-civil servants who, at one time, were responsible for the delivery of the immigration program, either in Canada as immigration officials or overseas as visa officers. Our current membership has 42 consultants, worldwide. We also have an affiliate group that has been established in British Columbia.

We believe that we can offer the committee a unique perspective on how the proposed amendments will affect the stated goals of the immigration department. We have seen both sides of the fence, first, as immigration officials and now as consultants representing the clients whom we believe Immigration wishes to attract. It is within this context that our statements and comments are made respecting Bill C-86.

We commend the government for its initiative and innovation in proposed section 7 of the bill—that would be on page 9—to bring extensive and detailed planning provisions to the immigration process, but at the same time we urge all hon. members to reflect upon the implications of a plan that may have too much rigidity and that places too much power in the hands of officials who design regulations.

Indeed, the great constraint on our ability to give you meaningful comments on the quality of the bill is that we do not even have the simplest sketch of intent as to how the regulations will give meaning to the proposed amendments in this bill.

For example, in proposed subsection 7(3), on page 10, it states:

(3) An immigration plan shall, with respect to the calendar year to which it relates, set out the number of employment authorizations that may be issued in respect of every class of employment for which regulations made under paragraph 114(1)(j.2) specify that there shall be a numerical limitation in respect thereof.

[Translation]

Ensuite, nous devons déterminer les amendements que nous voulons proposer, et c'est une tâche très intéressante. Nous vous sommes vraiment très reconnaissants du témoignage que vous nous avez donné aujourd'hui. Il nous sera grandement utile.

La séance est levée.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** La séance est ouverte. Nous accueillons les représentants de l'Organisation des consultants professionnels en immigration: M. Paul Billings, président, et M. Frank Marrocco, C.R., avocat-conseil général. Monsieur Billings, vous connaissez sans doute notre façon de procéder. Vous pourrez nous faire un bref exposé—nous avons votre mémoire—puis nous passerons directement aux questions.

**M. Paul Billings (président, Organisation des consultants professionnels en immigration):** Monsieur le président, membres du comité, je vous remercie de cette occasion de comparaître devant vous au nom de l'Organisation des consultants professionnels en immigration.

Notre organisation a été créée dans le but de régir et de représenter les consultants en immigration. La majorité de nos membres sont d'anciens fonctionnaires qui, à un moment donné, ont travaillé à l'exécution du Programme d'immigration, soit au Canada, à titre de fonctionnaires de l'immigration, soit outre mer, à titre d'agent de visas. Notre organisation compte actuellement 42 consultants, qui travaillent dans le monde entier. Nous avons également une filiale qui a été créée en Colombie-Britannique.

Nous croyons pouvoir offrir au comité un point de vue spécial quant aux effets qu'auront les modifications proposées sur les objectifs que s'est fixé le ministère de l'Immigration. Nous avons connu les deux côtés de la médaille, d'abord à titre d'agents de l'immigration, puis à titre de consultants qui représentent cette clientèle que le ministère de l'Immigration, à notre avis, souhaite attirer au Canada. C'est dans ce contexte que s'inscrivent nos déclarations et observations au sujet du projet de loi C-86.

Nous félicitons le gouvernement pour l'esprit d'initiative et d'innovation dont il a fait preuve dans l'article 7 du projet de loi—à la page 9—article qui prévoit une planification complète et détaillée du processus de l'immigration. Cependant, nous exhortons tous les députés à réfléchir aux conséquences que pourrait avoir un plan peut-être trop rigide qui conférerait trop de pouvoirs aux fonctionnaires qui conçoivent les règlements.

En fait, si nous sommes aussi peu en mesure de vous faire des observations pertinentes sur la qualité du projet de loi, c'est que nous n'avons pas la moindre idée des intentions de ceux qui rédigeront les règlements les quels donneront toute leur signification aux modifications proposées dans ce projet de loi.

Par exemple, on dit au paragraphe 7(3), page 10:

(3) Le plan indique aussi, à l'égard de chaque catégorie d'emplois pour laquelle les règlements d'application de l'alinéa 114(1)(j.2) prévoit la fixation d'un plafond, le nombre d'autorisations d'emploi qui pourront être délivrées.

*[Texte]*

What does that really mean? Which classes of non-immigrants will the provision affect and in which way? Why is it necessary to numerically restrict the number of employment authorizations issued? Has this ever been a problem before?

• 1410

The drafters of the legislation put that provision in there for real reasons of control, but hon. members are being asked to consider this section without knowing its impact. We would urge the committee to demand full impact statements defining in simple program terms what the implications of all new control provisions will be and also to ask the government to engage in consultation with interested parties.

Speaking further to the scope of these new planning provisions, our members feel that the time has come to insert some additional authorities in the Immigration Act to ensure that whatever plan is laid before Parliament will actually be carried out by the officials of the Department of Immigration, and indeed that these officials are held accountable for achieving the plan.

Hon. members must be aware that the immigration section of the Employment and Immigration Commission suffers from morale problems, lack of experience and lack of leadership in certain quarters. This is reflected in the endless torrent of representations at all levels of immigration and, I believe, in the members' constituency offices.

We are not talking about requests for special intervention, but for the application of fairness, reasonableness and promptness in decision-making. Members of the committee must be aware that immigration has been pulled every which way over the course of the last 10 years, and the result has been an extreme shortage of well-trained, experienced personnel and a hesitant supervisory structure. I make these points not to denigrate the commission's employees or even to suggest that there's something wilful going on. We are only saying that a major ingredient in achieving the government programs and the aims of Bill C-86 has to be the experience, attitudes and the morale of the people administering the law.

Immigration Canada cannot afford to be smug as it competes with other immigrant-receiving countries. If you want to select the best, as this law hopefully will allow us to do, then you're going to have to run a more user-friendly program. You're going to have to tell all officials what you expect of them and hold them accountable to it. You cannot simply draw up an immigration management plan to be approved by parliamentarians and let it lie. Immigration officials must be made to ensure that it is implemented properly. There must be proactive efforts to train personnel, to provide them with the right values and to monitor performance and to deliver results.

*[Traduction]*

Qu'est-ce que tout cela signifie dans les faits? Comment s'appliquera cette disposition et à quelle catégorie de non-immigrants s'appliquera-t-elle? Pourquoi est-il nécessaire de limiter le nombre des autorisations d'emploi qui seront délivrées? Y a-t-il déjà eu des problèmes à ce niveau?

Les rédacteurs du projet de loi ont intégré cette disposition à des fins de contrôle, mais on demande aux députés d'étudier l'article sans en connaître les conséquences. Nous exhortons les membres du comité à réclamer des énoncés complets sur les effets de cette mesure, dans lesquels seront définies, par rapport au programme, les conséquences de toutes les nouvelles dispositions de contrôle, et à demander également au gouvernement d'entreprendre des consultations avec les parties intéressées.

En outre, en ce qui regarde la portée de ces nouvelles dispositions sur la planification, les membres de notre organisation estiment qu'il est temps de prévoir des pouvoirs additionnels dans la Loi de l'immigration afin que les plans déposés devant le Parlement soient réellement mis en oeuvre par le ministère de l'Immigration et que ces mêmes fonctionnaires soient tenus responsables de la réalisation du plan.

Les députés sauront sans aucun doute qu'il y a un problème de morale, de manque d'expérience et, dans certains secteurs, de manque de leadership au sein de la section de l'immigration de la Commission de l'emploi et de l'immigration. Cette situation se traduit par un torrent incessant de démarches à tous les niveaux de l'organisation de l'immigration et, sans doute, aux bureaux de circonscription des députés.

Nous ne demandons pas d'intervention spéciale, simplement que les décisions soient prises rapidement et avec mesure dans un esprit d'équité. Les députés savent également que, au cours des dix dernières années, le Programme d'immigration a été chamboulé dans tous les sens; par conséquent, on y manque maintenant de personnel expérimenté et bien formé, et ses structures de contrôle sont vacillantes. Les observations ne visent pas à dénigrer les employés de la Commission ni même à suggérer que cette inefficacité est volontaire. Nous disons tout simplement que l'expérience, le comportement et le moral des gens chargés d'appliquer la loi est l'un des principaux ingrédients qui permettra la mise en oeuvre des programmes du gouvernement et la réalisation des objectifs du projet de loi C-86.

Immigration Canada ne peut pas se permettre de se reposer sur ses lauriers alors qu'il doit soutenir la concurrence d'autres pays qui reçoivent des immigrants. Pour pouvoir choisir les meilleurs, comme cette loi nous permettra probablement de le faire, il faudra mettre en place un programme plus convivial. Il faudra informer tous les fonctionnaires de ce que l'on attend d'eux et leur demander de rendre des comptes. Inutile d'élaborer un plan de gestion de l'immigration approuvé par les parlementaires s'il n'est pas mis en application. Il faut voir à ce que les fonctionnaires de l'immigration mettent ce plan en oeuvre de la façon appropriée. Il faudra faire des efforts délibérés pour former les affectifs, leur donner les valeurs qui conviennent, surveiller leur rendement et obtenir des résultats.



[Text]

How can this be done? We make no pretence at trying to manage the immigration program, but we feel the time has come for Immigration to engage its community, like any business trying to improve its quality and to satisfy its clientele. We have offered to consult with Immigration in an open and constructive fashion, but we have received an extremely cool reception from officials. I don't mind saying that we are the best informed group the commission could find to talk to, not because our clientele are Immigration's clientele, but because we know what's possible, what is not possible inside the organization and how effective the immigration program is from a client's perspective. But aside from us, when is the last time Immigration surveyed its clientele to find out what are the client's service level needs and what are its satisfaction levels? Legislation, plans and procedures provide a framework, but it's people who bring results.

I offer the committee the following specific comments on Bill C-86 and its proposed but as yet unseen regulations. OPIC supports in general the government's law and order initiatives and its attempt to simplify the refugee determination system and to reserve in-Canada refugee protection to those most needing it. Having said that, we do not believe the current complement of senior immigration officers has sufficient experience or training to exercise its new authorities in a way that will safeguard the rights of the individuals. We believe the government's proposed 30-day detention review is unrealistic and will result in unnecessary detentions and unnecessary expenditures.

We are also of the view that while the transfer of adjudicators to the Immigration and Refugee Board is a good idea that strengthens the independence of adjudicators, we also believe adjudicators need explicit authority to deal with issues of fairness and to review requests for favourable consideration based on humanitarian and compassionate grounds. These latter powers are necessary because of the lack of experience within the commission, which we believe leads to a high error rate in processing cases, and also to act as a balance for the proposed additional powers given to senior immigration officers. Without leadership, discipline and some sort of easily accessible arbiter, the enforcement provisions of sound law will quickly be distorted in inexperienced hands. I would draw the committee's attention to our specific comments on the exceptional powers proposed for senior immigration officers. That would be on page 3 of our brief, proposed subsections 27(3) and (4).

• 1415

We support the intent of the changes in proposed paragraph 19(1)(a) of the bill, which seemed to be designed to narrow Immigration's concerns about excessive demands—

[Translation]

Comment peut-on y arriver? Nous ne prétendons pas essayer de gérer le Programme de l'immigration, mais nous estimons qu'il est temps que l'immigration fasse participer son personnel, comme toute entreprise qui essaie d'accroître la qualité de son produit et de mieux satisfaire sa clientèle. Nous avons offert à Immigration Canada des services de consultation ouverts et constructifs. Les fonctionnaires ont réservé un accueil très froid à notre offre. Je me permets d'affirmer que la Commission ne saurait discuter avec un groupe mieux informé que le nôtre, non pas parce que notre clientèle est aussi celle de l'immigration, mais parce que nous savons ce qu'il est possible ou non de réaliser au sein d'une organisation et quelle est l'efficacité du Programme d'immigration du point de vue du client. Abstraction faite de notre travail, à quand remonte la dernière enquête réalisée par Immigration Canada auprès de sa clientèle pour connaître ses besoins en matière de service et son degré de satisfaction? Les lois, les plans et les procédures offrent un cadre de travail, mais ce sont les gens qui obtiennent des résultats.

Permettez-moi de faire part au comité des observations suivantes sur le projet de loi C-86 et ses règlements proposés bien qu'encore invisibles. L'OCPI appuie, d'une façon générale, les initiatives législatives du gouvernement, ainsi que ses tentatives en vue de simplifier le système de détermination du statut de réfugiés et de réserver la protection offerte aux réfugiés, au Canada, aux personnes qui en ont le plus besoin. Cela dit, nous ne croyons pas que les agents d'immigration supérieurs actuels possèdent suffisamment d'expérience ou de formation pour exercer ses nouveaux pouvoirs de façon à protéger les droits des personnes. Nous croyons que l'examen proposé par le gouvernement après 30 jours de détention n'est pas réaliste et donnera lieu à des détentions inutiles et à des dépenses indues.

Nous croyons également que le transfert des arbitres à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est une bonne idée qui accroîtra leur autonomie; cependant, nous croyons également que ces arbitres ont besoin de pouvoirs précis leur permettant de traiter les questions d'équité et d'examiner les demandes de décision positive en fonction de motifs humanitaires ou exceptionnels. Ces pouvoirs sont nécessaires en raison du manque d'expérience qui existe au sein de la Commission, qui donne lieu à un plus grand nombre d'erreurs dans le traitement des dossiers. Ces pouvoirs permettront également de contrebalancer les pouvoirs additionnels qu'on propose d'attribuer aux agents d'immigration supérieurs. Sans leadership, sans discipline et sans accès facile à un arbitre, les dispositions d'exécution d'une bonne loi seront rapidement dénaturées par des mains inexpérimentées. J'aimerais attirer l'attention du comité sur nos observations relatives aux pouvoirs exceptionnels que l'on propose de conférer aux agents d'immigration supérieurs. On trouvera ces observations à la page 3 de notre mémoire, aux paragraphes 27 (3) et (4) proposés.

Nous appuyons les modifications prévues à l'alinéa 19(1)(a) du projet de loi qui vise apparemment à réduire les préoccupations qu'a l'Immigration en ce qui a trait au fardeau excessif. . .

[Texte]

**Mr. Friesen:** Excuse me just a minute. Is it section 19? I think there is a misprint.

**Mr. Billings:** Yes. The speaking notes that have been provided to you are just as a reference for myself and for the committee. They will be altered and changed as we go along, but hopefully not the sections of the act. They should be correct.

We support the intent of the changes in proposed paragraph 19(1)(a) of the bill, which seems to be designed to narrow Immigration's concerns about excessive demands on health and social services. The phrase "excessive demands" apparently will be given meaning by regulations, to take into account that all of us human beings eventually make some sort of demand on these services. The term "excessive demands" should be set in some sort of context and timeframe. For example, a Canadian sponsoring a parent with a certain medical condition should be admissible if whatever excessive demands on health and social services are not likely to appear, say, within the first five years of residence.

The intent of proposed paragraph 19(1)(b) also seems to give some flexibility for persons who are unable or unwilling to support themselves and their dependants to demonstrate they have made alternative arrangements for such support other than public assistance. We would suggest, however, that public assistance be defined so that immigration officials can distinguish between support mechanisms such as unemployment insurance and workers' compensation as opposed to welfare.

Further, there should be an element of time in this provision. Short-term support is a feature of the social safety net in many countries, including Canada. Having to use that net should not be a bar to remaining in Canada.

We note the subtle changes to the right of counsel, as set out in the proposed amendment to section 69. That will be on page 61 of the proposed amendments. As members of a professional organization, we have been concerned for some time that the commission intends to place as part of Bill C-86 regulatory restrictions on the ability of consultants to represent clients at immigration tribunals.

We understand that the immigration department will seek the co-operation of the provinces in licensing consultants. Our information suggests that only lawyers, non-government organizations, or unpaid friends and relatives will be recognized as capable of client representation and allowed to represent an individual at a tribunal.

We understand that the commission is concerned that non-legal representation may result in substandard advocacy, having regard for the proper use and knowledge of legal precedents and points of law. The immigration commission apparently believes that consultants should be allowed to appear in front of boards and tribunals if their activities are supervised by a member of the bar, despite the fact that few of its own staff are barristers and solicitors.

[Traduction]

**M. Friesen:** Permettez-moi de vous interrompre. S'agit-il de l'article 19? Je crois qu'il y a une faute de frappe.

**M. Billings:** Oui. Les notes qui vous ont été remises ne constituent qu'un document de consultation pour le comité et pour moi-même. Ces notes seront modifiées au cours de notre étude. Les articles de la loi devraient être exacts.

Nous appuyons les modifications prévues à l'alinéa 19(1)a) du projet de loi qui visent apparemment à réduire les préoccupations qu'a l'Immigration en ce qui a trait au fardeau excessif qui pourrait peser sur les services sociaux et de santé. Il semble que le règlement confèrera une signification à l'expression «fardeau excessif». On devrait prendre en considération que tous les êtres humains représentent un fardeau pour ces services. L'expression «fardeau excessif» devrait être précisée en fonction d'un calendrier. Par exemple, le Canadien parrainant un parent atteint d'une maladie quelconque ne devrait pas être jugé inadmissible s'il est très vraisemblable que les services sociaux et de santé n'auront pas à assumer un fardeau excessif dans les cinq premières années de résidence, par exemple.

L'alinéa 19(1)b) vise apparemment à conférer une certaine souplesse aux personnes qui n'ont pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs propres besoins ainsi qu'à ceux des personnes à leur charge; elles pourront, pour assurer leur soutien, prendre les dispositions nécessaires, à l'exception de l'aide sociale. Nous suggérons que l'aide sociale soit définie de façon à ce que les agents puissent distinguer les mécanismes de soutien tels que l'assurance-chômage et les indemnités de travail du bien-être social.

De plus, cette disposition devrait prévoir une composante temporelle. Dans de nombreux pays, y compris le Canada, le soutien à court terme est une caractéristique du filet de sécurité sociale. Le fait d'avoir recours à ce filet ne devrait pas constituer un obstacle à l'admission.

À l'article 69, nous notons de subtiles modifications en ce qui a trait au droit à un avocat. L'article 69 se trouve à la page 61 des modifications proposées. En tant que membre d'un organisme professionnel, nous sommes préoccupés depuis un certain temps par des rumeurs voulant que la Commission ait l'intention d'inclure dans le projet de loi C-86 des restrictions réglementaires visant la capacité qu'ont les experts-conseils de représenter leurs clients devant les tribunaux de l'Immigration.

Nous comprenons que la Commission cherche à obtenir la coopération des provinces en ce qui a trait à l'accréditation des experts-conseils. Certaines informations laissent entendre que seuls des avocats, les ONG ou des amis ou parents non rémunérés seront habilités à représenter des clients et autorisés à représenter une personne devant un tribunal.

Nous croyons savoir que la Commission craint que des non-juristes ne soient pas en mesure de bien défendre les intérêts de leurs clients puisqu'ils ne maîtriseraient pas la jurisprudence et les points de droit. La Commission semble croire que les experts-conseils ne devraient avoir le droit de comparaître devant des conseils et des tribunaux que si leurs activités sont supervisées par un membre du Barreau, même si son propre personnel compte peu d'avocats.



[Text]

The members and executive of the Organization of Professional Immigration Consultants do not agree with this approach as an effective method of controlling this growing profession. We see these measures as interfering with the legitimate business activities of highly trained and ethical consultants, as well as placing patently unfair working conditions and restrictions upon the livelihood of one particular group.

If the immigration commission is genuinely concerned about the quality of representation that is given to clients, then it appears illogical to allow unpaid friends or relatives of the applicant complete access to the process when experienced consultants are not. We fail to see how restricting the traditional right of an applicant to be represented by the counsel of his or her choice preserves either the integrity of the process or assists the client. We fail to see how allowing unpaid and untrained friends and relatives, at the expense of consultants, assists either the commission or its clients when, conversely, untrained or inexperienced barristers and solicitors are allowed to appear without restriction.

We urge you to question the motives of the immigration commission in this regard. The right to choose one's own counsel should not be dismissed in such an abrupt and arbitrary manner. We know of no studies or surveys that would support these drastic and restrictive practices. We do not believe the commission can show just cause why such practices should be adopted.

• 1420

In addition to our specific comments on Bill C-86, which have been presented to the committee and which I believe are before committee members now, we would ask that the committee consider the following recommendation that our members feel should be incorporated into the statute and regulations, and in this regard I would like to highlight four specific areas that we feel the department should consider.

With respect to the selection of immigrants, we believe that the standards should be broadened even further to allow for the sponsorship of immigrants by companies that are in special or designated industrial sectors that the government wishes to promote, or in locations where it is difficult to attract highly qualified individuals. Companies would sign an undertaking of assistance, in the same way relatives do, and obtain the same bonus points as currently available for assisted relatives, except that a company would be securing its undertaking with a job offer to the individual and a promise of help in successful establishment. The effect and the security are the same as for an assisted relative, but in this case talent, which otherwise might not qualify for admission, will come to Canada with a guaranteed job placement and the opportunity to be easily integrated into Canadian society.

We would also like to see a regulation that makes clear what an approved job offer is, and a process within government that gives private-sector reality to that definition. Currently the approval process in government is in shambles,

[Translation]

Les membres et les cadres de l'Organisation des consultants professionnels de l'immigration ne croient pas que cette démarche permettra de contrôler plus efficacement cette profession en pleine croissance. Nous considérons que ces mesures contrecarrent les activités commerciales légitimes d'experts-conseils affichant une formation et une optique solide, tout en soumettant le gagne-pain d'un groupe particulier à des restrictions ou à des conditions de travail manifestement injustes.

Si la Commission s'inquiète sincèrement de la qualité de la représentation assurée aux clients, il semble illogique de donner à des ONG ou à des parents ou amis non rémunérés du requérant un accès complet au processus, alors que des experts-conseils expérimentés n'y ont pas droit. Nous ne comprenons pas comment la restriction du droit traditionnel d'un requérant à être représenté par un conseiller de son choix préserve l'intégrité du processus ou aide un client. Nous ne comprenons pas comment le fait de favoriser des parents et des amis non rémunérés et non formés aux dépens des experts-conseils aide la Commission ou ses clients. En outre, des avocats sans expérience ou sans formation peuvent agir sans restriction.

Nous vous pressons de mettre en doute les motivations de la Commission à cet égard. Le droit de choisir son propre conseiller ne devrait pas être rejeté de façon si abrupte et arbitraire. Nous ne connaissons aucune étude ou enquête qui puisse justifier ces pratiques draconiennes ou restrictives et nous ne croyons pas que la Commission puisse présenter des raisons valables pouvant en justifier l'adoption.

En plus de nos observations sur des points précis du projet de loi C-86, nous avons présenté au comité certaines recommandations, que les membres du comité ont sans doute maintenant sous les yeux, et nous demandons au comité d'étudier ces recommandations qui, d'après les membres, devraient être intégrées à la loi ou au règlement. À cet égard, j'aimerais mettre l'accent plus particulièrement sur quatre questions qui, d'après nous, devraient être étudiées par le Ministère.

En ce qui a trait à la sélection des immigrants, le nombre devrait être élargi de façon à permettre le parrainage d'immigrants par des sociétés qui oeuvrent dans des secteurs industriels particuliers ou désignés que le gouvernement désire promouvoir ou dans des lieux où il est difficile d'attirer des personnes hautement qualifiées. Les sociétés devraient signer un engagement à fournir de l'aide au même titre que les parents, à cette exception près que la compagnie assurerait son aide au moyen d'une offre d'emploi faite au candidat à l'immigration. L'effet et la sécurité sont les mêmes que dans le cas des parents aidés, mais, dans ce cas, des personnes compétentes qui, autrement, auraient pu ne pas se qualifier pour l'admission, viendront au Canada, avec un emploi assuré et une chance de réussir leur installation.

Nous aimerions en outre qu'un règlement clarifie ce qu'est une offre d'emploi et qu'un processus, à l'intérieur du gouvernement, fasse en sorte que la définition prenne en considération la réalité du secteur privé. À l'heure actuelle,

*[Texte]*

with local policies developing on an ad hoc basis, purportedly to satisfy labour market needs and to ensure a "Canadians first" policy, but in reality it is frustrating employers and not satisfying the needs of the unemployed. Some employment counsellors see themselves as enforcement officers who dictate to employers the length of time they will approve a job offer, notwithstanding the employer's need for a continuing employee in a permanent position.

Employers should determine if their positions are temporary or permanent, not employment counsellors. The employment division of the commission needs policy direction and leadership to simplify processes for approving foreign workers, to become more user-friendly, to promote competitiveness of Canadian industry, and to ensure that Canada can compete effectively in a global economy.

We believe that the immigration selection system needs to be brought into the 1990s. Today's family is a working family, with both husband and wife contributing to support. The current selection system measures either husband or wife against that criterion. If one passes, the family is accepted. If both fail, the family is rejected. We believe that selection criteria should take into account the second-income factor so that, for instance, if neither the husband nor the wife meet selection standards but together they meet another standard, then the family should be approved. It is another way of awarding bonus points currently allocated to certain relatives of Canadian residents as assisted relatives, but has the effect of freshening and updating selection. It goes without saying that this system will do a great deal to give recognition to the second household income, which is usually the woman's contribution.

We believe that entrepreneurial applications and self-employed should be incorporated into the first stream without numerical limit. These business immigrants are the risk-takers, the job-creators and the self-sufficient. Most new jobs in Canada are created by small businesses, and small businesses are created by those who have ideas and vision. Priority processing is essential for this category of immigrants who are vital to the regeneration of Canadian business, those who would create jobs and provide leadership in this area. Canada cannot afford to risk losing these individuals. It must promote and encourage applications from this group, without numerical restrictions and hurdles.

This concludes my comments on behalf of the Organization of Professional Immigration Consultants. I would be pleased to answer any questions that committee members may have. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Marrocco, did you have anything to add?

*[Traduction]*

le processus est un fouillis dans lequel des politiques locales sont élaborées au cas par cas, sous prétexte de répondre aux besoins du marché de l'emploi et de favoriser les citoyens canadiens; en réalité, il frustre les employeurs et ne répond pas aux besoins des chômeurs. Certains conseillers en emploi se considèrent comme des agents chargés d'exécuter la loi et dictent aux employeurs la période pendant laquelle ils approuveront une offre d'emploi, indépendamment du besoin qu'a l'employeur d'un employé occupant un poste permanent.

Ce sont les employeurs, et non les conseillers en emploi, qui devraient établir si les postes offerts sont permanents ou temporaires. La division de l'emploi de la Commission a besoin d'orientations de politiques et de leadership pour simplifier les processus d'approbation des travailleurs étrangers, pour devenir plus conviviale, pour promouvoir la compétitivité de l'industrie canadienne et permettre au Canada de soutenir la concurrence qui joue dans une économie globale.

Nous croyons que le système de sélection de l'immigration devrait être adapté à la réalité des années 90. Aujourd'hui, les deux conjoints travaillent, pour subvenir aux besoins de la famille. Le système de sélection actuel évalue le mari ou la femme selon les critères. Si l'un des deux réussit, la famille est acceptée. Si les deux échouent, la famille est rejetée. Nous croyons que le critère de sélection devrait prendre en considération le facteur que représente le deuxième revenu. Par exemple, si ni le mari ni la femme ne répondent aux normes de sélection, mais qu'ensemble ils satisfont à une autre norme, la famille devrait être approuvée. C'est une autre façon d'accorder des points supplémentaires, actuellement réservés à certains parents de résidents canadiens à titre de parents aidés, mais cela aurait pour effet de moderniser le mode de la sélection. Il va sans dire que ce système contribuerait grandement à la reconnaissance du deuxième revenu du ménage, habituellement la contribution de la femme.

Chez les requérants, les entrepreneurs et les travailleurs autonomes devraient se trouver dans le premier groupe de la sélection proposée des immigrants, de façon à ne pas être assujettis à des limites numériques. Ce sont des gens qui prennent des risques, créent de l'emploi et se suffisent à eux-mêmes. Au Canada, la majorité des nouveaux emplois sont créés par de petites entreprises lesquelles sont créées par des personnes qui ont des idées et qui sont animées par une vision. Pour cette catégorie d'immigrants, le traitement prioritaire est essentiel à la régénération de l'entreprise canadienne, qui créera de l'emploi et fera preuve de leadership dans ce secteur. Le Canada ne peut se permettre de courir le risque de perdre ces personnes. Nous devons promouvoir et encourager les demandes émanant de ce groupe, sans obstacle ni restriction numérique.

Ce sont là mes observations au nom de l'Organisation des consultants professionnels en immigration. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Monsieur Marrocco, voulez-vous ajouter quelque chose?



[Text]

**Mr. Frank Marrocco, Q.C. (General Counsel, Organization of Professional Immigration Consultants):** No, I don't have anything to add. Thank you.

**The Chairman:** Is it agreed that the formal brief be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand:** You mentioned the new provisions with respect to work permits. I asked the officials, when they were here, when work permits would now be provided to refugees. Under the current law, they are provided as soon as the refugee is recognized at the first hearing. I asked, with the abolition of the first hearing, when they would issue the permits and they said only when the IRB recognized the refugee as a refugee. I pursued that and said that would be a considerable time lag, since many of these people are willing to work. Wouldn't this be too long a period of time to keep them on welfare rolls or whatever? We got two answers. The officials said they thought they could complete the process with this bill in approximately two months. Mr. Fairweather said he expected that in non-contested cases or simple cases it would be two months, but in contested cases it would be five months. Both of these are a considerable improvement over what has been taking place.

• 1425

Since you deal with individuals who are seeking work permits—I presume that some of your clients do, and you mentioned the uncertainty in the law in respect of when and how many work permits would be issued—what do you think of this proposed regulation, that they be issued only at the time that the individual is finally recognized as a refugee by the IRB? What do you think about the suggested time lag? Do you think that's a reasonable one, two months or five months? How do you see it, having had experience with it?

**Mr. Billings:** The problem that we've seen in previous amendments to the legislation, and specifically in respect of refugee legislation, is that backlogs increase and timeframes increase as staff are trained, and staff have to be directed in respect of what the wishes of the government are. What we found in the past is that the projections that the government gives, two months or five months, are usually not correct, that they're usually longer, because it's so difficult to get a new system and a new process on stream. I think what you'll find is that the two months will not in fact be correct. It will probably be three or four. There's a whole administrative process that has to be done. People have to register, they have to be put into a system that brings them out before the panel, and counsel has to be engaged. So there's a whole administrative procedure that the government, at a certain time, really has no control over and that increases the time delay in these types of cases.

[Translation]

**M. Frank Marrocco, C.R. (avocat-conseil général, Organisation des consultants professionnels en immigration):** Non, je n'ai rien à ajouter. Merci.

**Le président:** Convenons-nous que le mémoire soit joint en annexe au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Allmand:** Vous avez parlé de nouvelles dispositions à l'égard des permis de travail. Lorsqu'ils ont comparu devant nous, j'ai demandé aux fonctionnaires si l'on donnerait maintenant des autorisations de travail aux réfugiés. Aux termes de la loi actuelle, ces autorisations sont données dès que le statut de réfugié est reconnu, après la première audience. Étant donné que cette première audience sera abolie, je leur ai demandé quand les autorisations seraient délivrées et ils m'ont répondu qu'elles ne le seraient qu'une fois que la CISR aurait déterminé que le réfugié est bien un réfugié. J'ai poursuivi en disant que cela occasionnerait des délais considérables, et que bon nombre de ces personnes étaient prêtes à travailler. J'ai demandé s'il ne faudrait pas verser pendant trop longtemps des prestations d'aide sociale ou d'autres prestations à ces personnes. J'ai obtenu deux réponses. Les fonctionnaires m'ont répondu que le processus pouvait être achevé, grâce à ce projet de loi, dans une période d'environ deux mois. M. Fairweather a dit que, d'après lui, il faudrait deux mois dans les cas simples ou non contestés. Dans les cas contestés, le processus pourrait prendre cinq mois. Dans les deux cas, il s'agit d'une amélioration considérable par rapport au processus antérieur.

Puisque vous traitez avec des personnes qui demandent des autorisations de travail—je suppose que certains de vos clients le font, et vous avez parlé des incertitudes de la loi quant au moment où les autorisations de travail seraient délivrées et à la façon dont elles le seraient—que pensez-vous de ce règlement proposé en vertu duquel ces autorisations ne seraient délivrées que lorsque la CISR aurait en fait reconnu le statut de réfugié? Que pensez-vous des délais suggérés? Croyez-vous qu'un mois, deux mois ou cinq mois se soit raisonnable? Qu'en pensez-vous, compte tenu de votre expérience dans ce domaine?

**M. Billings:** Le problème, c'est qu'il y a eu des modifications antérieures à la loi, plus précisément à la législation relative aux réfugiés. Nous avons constaté que cela occasionnait des retards et des délais accrus puisqu'il faut former le personnel et l'orienter en fonction des objectifs du gouvernement. Dans le passé, nous avons constaté que les prévisions du gouvernement, deux mois ou cinq mois, sont généralement fausses, qu'il faut généralement plus de temps, parce qu'il est difficile de roder de nouveaux systèmes et de nouveaux processus. Vous verrez qu'il faudra plus de deux mois. Peut-être trois ou quatre. Il faudra mettre en place tout un processus administratif. Les gens doivent s'inscrire, être intégrés à un système des comparutions devant le comité et ils doivent retenir les services d'avocats. Il existe donc tout un processus administratif sur lequel, à un moment donné, le gouvernement n'a pas vraiment de contrôle. Cela accroît le temps nécessaire au traitement de tels dossiers.

[Texte]

What you'll find is that more and more people will go onto the welfare rolls, which is a system that is already taxed to the limit right now, and there really seems to be no reason for it. A lot of these people can obtain some sort of temporary employment. Right now, I believe there's provision in the law that will allow for refugees to be medically examined very shortly after arrival in this country. So there are really no concerns about these people working within certain segments of the food industry or medical health.

To answer your specific question, I don't believe you'll see the two-month timeframes; I think it will be longer, at least initially. I think that has proved to be a fact in the past. I think the five months will probably be longer if it's a contested case. You will have more and more people on the welfare rolls.

**Mr. Allmand:** The regulation has not yet been drafted. They simply told us of their intentions. I had put to them that perhaps it would be a better idea to issue the work permit under the new system as soon as the applicant was considered eligible and referred to the IRB, which would be a much sooner period, rather than waiting until the IRB had finished its work. They didn't seem too crazy over that, but I'm trying to find out what people in the field think.

If these refugees really want to work, and I'd be interested in having your view on that from your experience. . . Do the majority of them really want to work? If so, why should we keep the work permits away from them until they're fully recognized as refugees? We used to give it at the first hearing. That is the present system. If we don't have the first hearing, but we have an eligibility process decided upon by the SIO, do you see any difficulty in issuing the work permit at that stage in order to lessen the impact on our welfare services? If people really want to work, do we give them the chance to work? A lot of them do work that nobody else wants to do, I think.

• 1430

**Mr. Billings:** That's correct. There are a couple of points I would like to address. If the commission was to have some sort of time lag to determine whether they should be issued work permits or not, then look at issuing these to them after they pass medical exams so that we know these people can work anywhere they want.

**Mr. Allmand:** Yes.

**Mr. Billings:** If you're suggesting that they be given as soon as they have been declared to be eligible, then what I think the commission will tell you is that it is a carrot for people to come to this country and work.

**Mr. Allmand:** That is what they said.

**Mr. Billings:** That's traditional, so obviously I am not telling you something you haven't heard before.

[Traduction]

Ce qui se produira, c'est que de plus en plus de gens demanderont à recevoir des prestations d'aide sociale, régime dont les ressources sont déjà utilisées au maximum, alors que cela ne semble pas vraiment nécessaire. Un grand nombre de ces personnes pourraient obtenir un emploi temporaire. À l'heure actuelle, je crois que la loi contient une disposition qui permet aux réfugiés de subir un examen médical peu après leur arrivée au Canada. On n'a donc pas à s'inquiéter que ces gens travaillent dans certains domaines de l'industrie alimentaire ou des soins de santé.

Pour répondre plus précisément à votre question, je ne crois pas que les délais seront de deux mois; il faudra davantage de temps, au début du moins. C'est ce qui s'est produit dans le passé. Dans les cas contestés, il faudra sans doute plus de cinq mois. De plus en plus de gens demanderont à recevoir des prestations d'aide sociale.

**M. Allmand:** Les règlements n'ont pas encore été rédigés. On nous a simplement fait part d'intentions. J'ai dit aux fonctionnaires qu'il vaudrait peut-être mieux délivrer les autorisations de travail, dans le nouveau régime, dès que les demandeurs seraient considérés admissibles et renvoyés devant la CISR. Cela pourrait donc être fait beaucoup plus tôt, au lieu d'attendre que la CISR est terminé son travail. L'idée n'a pas semblé leur plaire, et j'essaie de savoir ce qu'en pensent les gens qui travaillent dans ce domaine.

Si ces réfugiés veulent vraiment travailler, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, d'après votre expérience. . . Est-ce que la majorité d'entre eux désirent vraiment travailler? Si oui, pourquoi leur refuserait-on des autorisations de travail tant qu'ils ne sont pas reconnus comme réfugiés? D'après la loi actuelle, on peut leur délivrer ces autorisations après la première audience. S'il n'y a plus de première audience, mais que les AIS disposent d'un processus pour déterminer l'admissibilité, croyez-vous qu'il serait possible de délivrer les autorisations de travail à cette étape de façon à diminuer le fardeau pour nos services d'assistance sociale? Si les gens veulent vraiment travailler, leur en laisse-t-on l'occasion? Bon nombre d'entre eux occupent des postes dont personne d'autre ne veut, je crois.

**M. Billings:** C'est juste. Il y a deux éléments dont j'aimerais discuter. Si la Commission désire disposer d'un certain laps de temps pour déterminer si elle devrait délivrer ou non des autorisations de travail à l'égard de ces personnes, on pourrait envisager de délivrer ces autorisations après que ces personnes aient subi leur examen médical de façon à ce que l'on sache qu'elles peuvent travailler où elles le désirent.

**M. Allmand:** Oui.

**M. Billings:** Si vous dites que les autorisations devraient être délivrées dès que la personne est déclarée admissible, la Commission vous répondra que cela pourrait servir d'incitation pour les personnes qui désirent venir au Canada et travailler.

**M. Allmand:** C'est ce qu'elle dit.

**M. Billings:** C'est un argument classique. De toute évidence, c'est un argument que nous avons déjà entendu.



[Text]

Do these people want to work? In most instances, of course they do. They want to establish themselves in this country. They want to have roots. They want to be acclimatized. Genuine refugees want to make money so they can support the families, which, in most instances, they have left behind, usually in a situation we can't even imagine. They are from countries undergoing civil strife, war torn, whatever, but their primary concern at that point is to get the people out of danger.

Yes, they want to work and the reason for it is not to displace a Canadian but to make money so they can help their families. In most instances, we are talking about jobs that are so low on the totem pole that most Canadians or permanent residents wouldn't do them anyway. That's reality.

**Mr. Allmand:** I want to ask you about another matter that we've discussed. It is the provision in the bill that the hearings at the refugee board will, in the future, be in public unless there's a request by counsel to have them in camera.

Several witnesses before the committee have said they do not like the possibility of that because many of their clients or the people they help have great fear right now in telling their stories in a closed IRB hearing. If it is open to the public, with press and a crowd in the room, this may make it even more difficult for them. Do you have any views on that, having had some experience?

**Mr. Billings:** I think you would see two types of individuals. One would be covered by the closeness of it. People are looking around. It is a forum and a situation that they are being exposed to for the first time. In most instances, very few people who come to this country have appeared before a refugee board any time in their life. So immediately they are put back.

For those type of people you have to make the atmosphere conducive to hearing their story. That is what the whole refugee system was put in place for. Initially, it was to allow the applicant to tell someone in authority why they are refugees. The atmosphere was to do it in the easiest way they could.

If you allow the public in, I think it's going to intimidate people in some circumstances. In the other circumstances, and what I have seen personally, is that your client will start to play to them. All of sudden, they will exaggerate. That is human nature, because they're on stage and because—even today when I am looking at the committee members, if I say something that gets a nod of recognition, I might carry on talking about that.

You will get the same thing at refugee hearings. That is compounded more so when you have members of the public, who, in essence, are your audience, whether they agree with you or not. The subtle motions, the subtle body language can obviously influence how the person is going to come across. That type of body language, that type of response, is obviously interpreted by the refugee panel.

[Translation]

Est-ce que ces personnes désirent travailler? Dans la plupart des cas, bien sûr. Elles veulent s'établir au Canada, se faire des racines, s'acclimater. Les vrais réfugiés désirent gagner de l'argent de façon à faire venir leurs familles, qui, dans la plupart des cas, sont restées dans le pays d'origine, souvent dans des conditions inimaginables. Ces réfugiés viennent de Pays déchirés par la guerre ou les conflits civils, etc., mais leur principale préoccupation est de mettre leurs proches en sécurité.

Oui, ces personnes désirent travailler et il ne s'agit pas d'enlever des emplois aux Canadiens mais bien de gagner de l'argent pour aider leurs familles. Dans la plupart des cas, il s'agit d'emplois si bas dans l'échelle sociale que la plupart des Canadiens ou des résidents permanents n'en voudraient pas de toute façon. C'est la réalité.

**M. Allmand:** J'aimerais vous parler d'autre chose dont nous avons discuté. Il s'agit de la disposition du projet de loi qui stipule que les audiences devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié seront, à l'avenir, tenues en public, à moins que l'avocat ne demande une audience à huis clos.

Plusieurs témoins se sont prononcés contre cette possibilité parce que bon nombre de leurs clients ou des personnes qu'ils aident éprouvent déjà de grandes craintes à parler de leur situation dans le cadre d'une audience à huis clos de la CISR. Si ces audiences deviennent publiques, la présence des médias et des gens dans la salle leur rendra la chose encore plus difficile. Compte tenu de votre expérience, quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Billings:** Il y a deux types de personnes. L'une sera intimidée par un processus à huis clos. Les gens regardent autour d'eux. Elle se retrouve devant une tribune, dans une situation à laquelle elle est exposée pour la première fois. Dans la plupart des cas, fort peu des gens qui se présentent au Canada ont comparu devant une autre commission du statut de réfugié. Ces personnes sont donc immédiatement intimidées.

Pour ces gens-là, il faut créer une atmosphère qui favorise l'audition de leur cas. C'est pour cela que tout le système du statut de réfugié a été mis en place. Au départ, il s'agissait de permettre au demandeur d'expliquer pourquoi il était un réfugié à quelqu'un disposant de certains pouvoirs. On essayait de créer un climat aussi favorable que possible.

Si l'on permet au public d'assister aux audiences, cela pourra intimider les gens, dans certains cas. Dans d'autres cas, et je l'ai constaté personnellement, le demandeur commencera à manipuler le public. Tout à coup, il se mettra à exagérer. Cela fait partie de la nature humaine, ces gens se trouvent sur la sellette et parce que—même aujourd'hui, devant les membres du comité, si je dis quelque chose et que je vois des têtes hochées de façon approbative, je continuerai probablement sur la même lancée.

Cela se produira également dans les audiences des réfugiés. Le public, qu'il soit d'accord ou non avec le demandeur, est son auditoire. Il y a des mouvements subtils, un langage non verbal qui peuvent de toute évidence influencer la décision qui sera prise. Les membres du comité chargés d'étudier le cas seront bien sûrs influencés par ce type de réaction, et ce langage non verbal.

[Texte]

**Mr. Allmand:** My final question. The bill provides that there will be streams of immigrants in classes within streams and that a lot of power will be given to the minister and to officials to manage these streams, even to the extent of suspending applications, deciding that certain streams will take priority over others. There will be a lot of flexibility and power that, I guess, from the point of view of the department, allows them to do things much more quickly and efficiently.

• 1435

On the other hand, it has been raised by some of the witnesses, and I would like to have your reaction, that it could also take away acquired rights of some immigrant applicants, whether they are assisted relative applicants or family class or independent applicants. They might already be part way through the process, and all of a sudden they're told that their applications have been suspended. Some of the people said that they don't really know all of the implications of it. Have you looked at this, and do you have any views on that particular aspect of the bill?

**Mr. Billings:** We have made specific comments in that regard. A couple of things. We support the CBA. We think that retroactivity with respect to applications currently in place is wrong; it is unjust and it is unfair. It is difficult to encourage people to apply to immigration to this country, to interview them. In some cases medicals have been issued and then later on, all of a sudden, they are told that they are not going to be issued a visa.

With respect to the three streams, I think there is a mistaken belief within the immigration department that there is a huge pool of immigrants who want to come to this country and that Canada is the only immigrant-receiving country. There are a lot more immigrant-receiving countries. You must have selection standards that are fair, that are just and that will attract the best to this country. If you don't have those standards in place and if immigrants feel that there is something untoward in Canada's selection system, they'll go elsewhere. The people you will end up with are the people who have no choice, the people who can't go anywhere else. They may not necessarily be the best.

It's interesting to note that the department always says there is a huge backlog; yet they have failed continuously for the last two years to meet their stated goals for the number of immigrant visas they want to issue.

I think what you're going to see and what our members believe, especially our members overseas, is that Canada must compete for the pool of immigrants who want to come to this country, especially good immigrants. We think these three streams, if they are managed improperly, and if it looks as though they are not being managed fairly—you may qualify, but then later on, all of a sudden, you don't qualify, which has a distinct air of unfairness that is not transparent. . . You can't see what it is.

[Traduction]

**M. Allmand:** Dernière question. Le projet de loi prévoit qu'il y aura différents types d'immigrants, des catégories au sein de ces divers types, et que le ministre et les fonctionnaires se verront attribuer de grands pouvoirs en vue de gérer ces types. Ils pourront même suspendre des demandes, décider que certains types d'immigrants auront priorité sur d'autres. Il y aura donc beaucoup de souplesse et de pouvoir qui permettront, du moins du point de vue du ministère, d'être plus rapides et plus efficaces.

D'autre part, certains témoins ont fait valoir—et j'aimerais avoir votre avis à ce sujet—que cela pourrait priver certains demandeurs du statut d'immigrant de certains droits acquis, qu'il s'agisse de demandeurs aidés par un parent, de demandeurs faisant partie de la catégorie de la famille ou de demandeurs indépendants. On pourra peut-être leur faire savoir tout à coup que leurs demandes ont été suspendues alors qu'ils ont déjà franchi certaines étapes du processus. Certains ont dit ne pas connaître toutes les conséquences de pareilles dispositions. Avez-vous étudié cette question et avez-vous une opinion à formuler sur cet aspect particulier de projet de loi?

**M. Billings:** Nous avons fait des observations à ce sujet. Un ou deux points. Nous appuyons l'Association du barreau canadien. Nous croyons qu'il serait injuste et inéquitable d'appliquer ce principe de rétroactivité à des demandes déjà en traitement. Il est difficile d'encourager les gens à présenter une demande d'immigration au Canada, de leur faire subir des entrevues. Dans certains cas, ces gens ont reçu leur certificat médical et on leur dit plus tard qu'on ne leur délivrera pas de visa.

Pour ce qui est des trois types, je crois qu'il circule, au ministère de l'Immigration, une idée fausse voulant qu'il existe un grand nombre d'immigrants désireux de venir au Canada et que le Canada soit le seul pays à recevoir des immigrants. Il y a bien d'autres pays qui reçoivent des immigrants. Il faut mettre en place des normes de sélection justes qui attireront les meilleurs candidats au Canada. En l'absence de telles normes, et si les immigrants estiment que le système de sélection canadien n'est pas juste, ils iront ailleurs. On finira par ne plus recevoir que les gens qui n'ont pas d'autre choix, ceux qui ne peuvent aller ailleurs. Ce ne sont pas nécessairement les meilleurs candidats.

Il est intéressant de remarquer que le Ministère dit toujours qu'il y a un très grand nombre de cas en retard; cependant, le ministère n'a jamais réussi, au cours des deux dernières années, à délivrer le nombre de visas d'immigrants qu'il s'était fixé.

Les membres de notre organisation, surtout ceux qui sont outre-mer, croient, et vous le constaterez, que le Canada doit exercer une certaine concurrence à l'égard des immigrants qui veulent venir ici, surtout des bons immigrants. Pour ce qui est de ces trois types, s'ils ne sont pas bien gérés, s'il semble qu'il y ait injustice—même si un candidat répond aux critères, on peut après coup lui dire qu'il n'y satisfait plus—ce qui semble injuste et manque de transparence. . . Cette façon de procéder est mal comprise.



[Text]

**Mr. Heap:** I am in strong agreement with the points you make at the bottom of page 7 about today's family being a working family, both husband and wife. One subdivision of that, which I found very distressing, is of a married couple, one of whom depends on the sponsorship of the other one for immigration status, and then marriage and immigration get all tangled up. There are problems in both; together they can become painfully insoluble. Do you have any recommendation for how the law or regulations should be changed to effect what you are saying there, that is, that husband and wife would be treated together and neither one simply the dependant of the other?

**Mr. Billings:** When we made this recommendation, it was on the urging of our members, who believed that we should look at selection of immigrants as things happen in this country today. It is an accepted fact in most families that both husband and wife work. What we wanted the commission to recognize was that they should perhaps put a standard in place whereby one or the other may not meet selection criteria, but together they would meet selection criteria or standards and their chances of success in this country would be very great.

I think what you're referring to, sir, is people who have been sponsored and who have come to Canada or whose cases are currently being processed in this country as a family class member of direct sponsorship of a spouse within this country. If there is a break-up, in certain circumstances the commission will look at whether it is a marriage of convenience, but from the experience we've had in dealing with these types of cases, the person at that time is then considered in isolation. What immigration officials will look at is the length of time they have been in the country, whether they are working, the degree of establishment, and in essence what they do is a quasi-assessment, a selection assessment that a visa officer would do overseas.

• 1440

As far as I can tell, in most circumstances the benefit of the doubt is usually given to the applicant, unless it is in fact a fraudulent marriage. Then the commission, with good cause, will take enforcement action.

**Mr. Heap:** Yes. I would like to turn to page 4, at the top. There is a comment that I would like you to expand on a bit, where you say that adjudicators need explicit authority to deal with the issues of fairness and review requests for favourable consideration based on humanitarian and compassionate grounds. Are you saying they don't at present have explicit authority?

**Mr. Billings:** That is correct. They do obviously on rules of law, but they can't entertain requests for humanitarian and compassionate considerations.

[Translation]

**M. Heap:** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites au bas de la page 7 sur le fait que, dans la famille d'aujourd'hui, le mari et la femme travaillent. Il existe un corollaire de cela que je trouve très affligeant, c'est le cas du couple marié dont l'un des conjoints doit obtenir le parrainage de l'autre pour obtenir le statut d'immigrant. Dans de tels cas, le mariage et les questions d'immigration finissent par s'embrouiller. L'un comme l'autre posent déjà des problèmes; ensemble, ces problèmes peuvent devenir insolubles. Avez-vous des recommandations à formuler sur la façon dont la loi ou le règlement devraient être modifiés pour réaliser ce que vous proposez, c'est-à-dire que l'homme et la femme devraient être traités ensemble et qu'il ne faudrait jamais considérer l'un comme étant tout simplement à la charge de l'autre?

**M. Billings:** Nous avons présenté cette recommandation à la demande expresse de nos membres d'après qui le choix des immigrants devrait se faire en fonction de la réalité d'aujourd'hui au Canada. Il est accepté dans la société que l'homme et la femme travaillent dans la plupart des familles. Ce que nous souhaitons, c'est que la Commission reconnaisse qu'elle devrait peut-être établir une norme selon laquelle même si l'un des conjoints ne répond pas aux critères de sélection, le couple pourrait, lui, y répondre et ses chances de réussir au Canada seraient très grandes.

Le cas dont vous parlez, je crois, est celui de personnes parrainées qui sont venues au Canada et dont le dossier est actuellement en traitement dans la catégorie membre de la famille parrainée directement par un conjoint au Canada. En cas de séparation ou de divorce, la Commission pourra, dans certains cas, déterminer s'il s'agissait d'un mariage de raison, mais d'après notre expérience, le cas de la personne est alors étudié séparément. Les fonctionnaires de l'immigration verront depuis combien de temps la personne est au pays, si elle a travaillé, dans quelle mesure elle était établie; en fait, il s'agit presque d'une évaluation, du type d'évaluation de sélection que l'agent de visa fait généralement outre-mer.

D'après ce que je sais, on laisse dans la plupart des cas le bénéfice du doute au demandeur, à moins qu'il ne s'agisse vraiment d'un mariage frauduleux. Dans de tels cas, la Commission prend à juste titre des mesures d'exécution de la loi.

**M. Heap:** Oui. Passons maintenant à la page 4, tout en haut. Vous faites une observation sur laquelle j'aimerais que vous vous étendiez davantage. Vous dites que les arbitres devraient être expressément habilités à traiter les questions d'équité et à examiner les demandes de réponse positive en fonction de motifs humanitaires et spéciaux. D'après vous, ils n'ont pas à présent de tels pouvoirs?

**M. Billings:** C'est juste. Ils suivent de toute évidence la règle de droit, mais ils ne peuvent examiner les demandes en fonction de motifs humanitaires ou spéciaux.

[Texte]

In essence some people will go before an immigration hearing and say, "I have just married somebody. I want to stay. They are going to sponsor me." Under immigration policy that will usually mean the person may be allowed to stay because they don't want to break up spouses. But only an immigration official can consider that humanitarian and compassionate request.

The rulings of adjudicators are based on law. If you are before an adjudicator because you have worked illegally and you say, "Well, I am married to a Canadian citizen; please let me stay", they cannot rule on that. They can merely rule on the issue of law before them: the violation of the law in that specific case. The issue of humanitarian and compassionate considerations is not within the mandate of adjudication, and we feel it should be.

As an aside, in dealing with representing clients at inquiries where you have brought out the whole story in submission, later I have had adjudicators, after the hearing has been said and done, approach me and say, "I really wish I could do something for them. I really see the benefit of helping that person." But they cannot. There is no provision for them in law.

**Mr. Heap:** In the same paragraph you say:

I would draw your attention to our specific comments on the exceptional power proposed for senior immigration officers.

At the beginning of the paragraph you expressed some dissatisfaction or some uneasiness, and you referred to your comments on proposed subsections 23(4) and 27(4), where you say in your brief:

We do not support the new powers of senior immigration officers which enable them to issue exclusion orders and departure notices which can turn into deportation orders.

Could you expand on that concern, please?

**Mr. Billings:** There are a few issues with respect to these exceptional powers that are going to be given senior immigration officers.

First, as I am sure the committee has been told before, a senior immigration officer does not necessarily mean senior in terms of experience, training or anything else. It just means it is a position that an immigration official has acquired. You can be assigned to that as an acting position or you can in fact compete for it.

When I was first with Immigration as an immigration officer, we had somebody who was called a special inquiry officer. Those were people who acted as judge, jury and prosecutor. They got a report and they decided whether or not you could stay or go, whether or not you would be deported. The department got away from this concept. It was patently unfair because the person did not usually have a right to counsel, was not given a right to counsel, and because SIOs at that time could usually be influenced by the government. What we are seeing here is a return to this system.

[Traduction]

Foncièrement, cela signifie que certaines personnes peuvent se présenter à une audience d'immigration et déclarer: «Je viens de me marier, je désire demeurer ici. Ma belle-famille me parrainera.» Selon la politique de l'immigration, on permettra généralement à la personne de rester puisqu'il n'est pas souhaitable de briser les ménages. Cependant, seul un fonctionnaire de l'immigration peut examiner une demande en fonction de motifs humanitaires et spéciaux.

Les décisions des arbitres se fondent sur la loi. Si vous comparez devant un arbitre parce que vous avez travaillé illégalement et que vous dites: «Je suis mariée à un citoyen canadien, permettez-moi de rester ici», l'arbitre ne peut pas prendre de décision à ce sujet. Il peut simplement statuer sur le point de droit dont il est saisi: dans ce cas, une infraction à la loi. Les considérations humanitaires et spéciales ne font pas partie du mandat de l'arbitre, et nous croyons qu'elles devraient y être ajoutées.

À propos, après avoir représenté des clients dans des enquêtes où leur situation avait été décrite en détail, j'ai rencontré des arbitres qui, après l'audience, m'ont dit: «J'aimerais vraiment faire quelque chose pour ces personnes, elles méritent d'être aidées». Ces arbitres n'ont donc pas la possibilité de le faire puisque la loi ne le prévoit pas.

**M. Heap:** Vous dites dans le même paragraphe:

J'aimerais attirer votre attention sur nos observations quant au pouvoir exceptionnel que l'on propose d'attribuer aux agents d'immigration supérieurs.

Au début du paragraphe, vous avez exprimé votre manque de satisfaction ou votre malaise et vous avez fait mention de vos observations sur les paragraphes 23(4) et 27(4) proposés, sur lesquels vous dites dans votre mémoire:

Nous sommes en désaccord avec les nouveaux pouvoirs qui sont conférés aux agents principaux de l'immigration. Ces pouvoirs les habilitent à prendre des mesures d'exclusion et d'interdiction de séjour, ce qui peut se traduire dans les deux cas par des mesures d'expulsion.

Pourriez-vous m'en dire davantage à ce sujet, s'il vous plaît?

**M. Billings:** Il y a peu de cas qui seront confiés aux agents d'immigration supérieurs relativement à ces pouvoirs exceptionnels.

Premièrement, et je suis certain que le comité l'a déjà entendu, un agent d'immigration supérieur n'est pas nécessairement supérieur à cause de son expérience, de sa formation ou d'autre chose. Cela signifie simplement que l'agent d'immigration occupe ce poste. Il peut y être nommé de façon intérimaire ou l'obtenir dans le cadre d'un concours.

Lorsque j'ai commencé à travailler comme agent d'immigration, il y avait un poste intitulé agent d'enquête spécial. Ces gens jouaient le rôle de juge, de jury et de procureur. On leur présentait un rapport et ils décidaient si la personne pouvait rester ou non, si elle serait expulsée ou non. Le ministère a abandonné ce concept. Ce système était manifestement injuste parce que la personne n'avait pas le droit d'être représentée par un avocat, on ne lui donnait pas ce droit, et parce que l'AIS pouvait, à cette époque, être influencé par le gouvernement. Ce qui est proposé, c'est un retour à ce système.



[Text]

**Mr. Heap:** Are you saying that you feel the influence of the government was improper or negative toward immigrants?

**Mr. Billings:** We questioned whether or not a fair and impartial decision could be made by a special inquiry officer, by someone who is your employer. If your employer has brought someone before you who they say is in violation of the Immigration Act and you in turn obviously say they are not, then we feel there is a conflict there.

**Mr. Heap:** Compared with the adjudicator who has more independence from that employer.

**Mr. Billings:** They are independent, yes.

• 1445

**Mr. Heap:** I have one further point. On page 4, at the bottom, you say:

We suggest "public assistance" be defined so that the immigration officers can distinguish between support mechanisms such as unemployment insurance and worker's compensation, for example, as opposed to welfare.

You would allow welfare for short periods as well. What is the present practice in respect of unemployment insurance and workers' compensation?

**Mr. Billings:** As far as I can tell, it's left up to each individual officer to determine whether or not that person could subsist without public assistance, whether or not they are inadmissible under current legislation, pursuant to 19(1)(b).

**Mr. Heap:** Have you any indication of which way the regulations may move on this? We've heard general discussion saying that if somebody wants to come into the country and live on welfare, he or she will be told no. But in the case of someone who has been working here and has unemployment insurance or compensation, do you have any idea whether there's an intention of excluding those as acceptable forms of support?

**Mr. Billings:** No, we haven't seen the regulations, and we really don't know what the intent of the government is. We can only surmise at this point in time that they will consider these types of ideas. I don't know, quite frankly.

**Mr. Heap:** Finally, what would you prefer to the proposed change of the detention, 2 days and then 30 days? The problem is that they don't want to go on getting the same answers to the same questions, week after week after week, and nothing changes.

**Mr. Billings:** I'd like Mr. Marrocco to address this because he has, I believe, some interesting ideas in this regard.

**Mr. Marrocco:** It seems to me, when the person is first detained, someone has to review that detention immediately. That is only reasonable. Once the order is made, assuming the person is detained, it takes the detained person a certain amount of time to get his act together so he can get out. It would be better if it were left initially, after the first review, to the applicant to bring an application to be released. If that application is refused, then provide for 30-day reviews. That

[Translation]

**M. Heap:** Dites-vous que cette influence du gouvernement était injuste ou négative à l'égard des immigrants?

**M. Billings:** Nous mettions en doute le fait que l'agent d'enquête spécial puisse rendre une décision juste et impartiale alors qu'il était influencé par son employeur. Si un employeur vous présente un cas, il vous dit que ce cas contrevient à la Loi de l'immigration et que vous décidez qu'il n'y a pas contravention, nous croyons qu'il peut y avoir conflit.

**M. Heap:** L'arbitre lui serait plus indépendant par rapport à son employeur.

**M. Billings:** Ils sont indépendants, oui.

**M. Heap:** Autre point. Au haut de la page 3, vous dites:

Nous suggérons que l'aide sociale soit définie de façon à ce que les agents puissent distinguer les mécanismes de soutien tels que l'assurance-chômage ou l'indemnisation des accidents du travail et le bien-être social.

Vous permettriez également à ces gens de recevoir de l'aide sociale pendant de courtes périodes de temps. Quelle est la méthode actuellement en vigueur pour ce qui est de l'assurance-chômage ou de l'indemnisation des accidents du travail?

**M. Billings:** D'après ce que je sais, c'est à chaque agent qu'il revient de déterminer si la personne pourra ou non subvenir à ses besoins sans aide sociale, si elle est ou non admissible d'après la loi actuelle, aux termes de l'alinéa 19(1)b).

**M. Heap:** Avez-vous une idée de ce que pourraient être les règlements dans ce domaine? Nous avons entendu, dans le cadre d'une discussion générale, que si quelqu'un veut venir au Canada et vivre d'assistance sociale, on leur refusera le statut d'immigrant. Mais si quelqu'un a travaillé au Canada et reçoit des prestations d'assurance-chômage ou des indemnités des accidents du travail, savez-vous si l'on a l'intention d'exclure ces sources de fonds des formes acceptables de soutien?

**M. Billings:** Non, nous n'avons pas vu les règlements et nous ne savons pas vraiment quelle est l'intention du gouvernement. Nous ne pouvons que supposer que ces idées seront étudiées à un moment donné. Je n'en sais rien, en toute franchise.

**M. Heap:** Enfin, quelle solution préconiserez-vous au lieu du changement proposé en matière de détention, deux jours, puis 30 jours? En fait, on veut éviter d'obtenir les mêmes réponses aux mêmes questions, semaine après semaine, sans que rien ne change.

**M. Billings:** J'aimerais que M. Marrocco réponde à cette question puisqu'il a, je crois, des idées intéressantes à ce sujet.

**M. Marrocco:** Selon moi, lorsqu'une personne est détenue sous garde, il faudrait étudier son cas immédiatement. Ce n'est que raisonnable. Une fois l'ordonnance rendue, en supposant que cette personne soit détenue, il lui faut un certain temps pour prendre les mesures nécessaires à sa libération. Il vaudrait mieux, au départ, après le premier examen, laisser au demandeur la possibilité de présenter une demande de libération. Si la

[Texte]

way, the person who controls the first serious review of the detention is the applicant. Initially, the adjudicator or the officer is there to determine whether there are really no grounds at all for holding the person. If the person is held, then he is detained.

**Mr. Heap:** You're saying that the applicant, himself or herself, should be able to trigger a review, perhaps after just 4 or 5 days, or maybe 10 or 15 days—

**Mr. Marrocco:** Whatever time it takes.

**Mr. Heap:** —when he or she thinks they have the stuff.

**Mr. Marrocco:** Thereafter, if you wanted to review that situation every 30 days or whatever, that's fine, but at least—

**Mr. Heap:** The review might be favourable or unfavourable in decision, but they would have the right to trigger it when they say that they have the information. Right?

**Mr. Marrocco:** Yes. What happens in a criminal process is that, when you're arrested, you are brought in front of a provincial judge or a justice of the peace and the question of your bail is considered. Then, if you are not satisfied with the order that's made, you can bring a review application, and very often people will take advantage of that. There's no problem getting co-operation at that stage if the person is detained. At least then, when the adjudicator is asked to consider the question of release, it is because the applicant is satisfied that he or she is putting her best foot forward.

**Mr. Heap:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Heap. Mr. Chadwick, you have 11 minutes, and I think Mr. Friesen has a small question and then Mr. Jourdenais.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** Thank you, Mr. Chairman.

How many people do you represent?

**Mr. Billings:** Are you talking about clients or consultants, sir?

**Mr. Chadwick:** Your organization of professional consultants.

**Mr. Billings:** Currently, we have 42 members. Basically, the majority is from Ontario, Toronto specifically. We have members worldwide. We have members in Hong Kong and in Taiwan. We have existing applications from about 10 or 15 people who wish to join the organization. As I indicated before, we have an affiliate group in B.C. that has about 12 members. We've received, within the last month or so, interest from groups in Saskatchewan, wishing to form an affiliation with us.

• 1450

**Mr. Chadwick:** Would you have any idea how many consultants there are in Canada?

[Traduction]

demande est rejetée, on pourrait prévoir des examens dans les 30 jours. De cette façon, c'est le demandeur qui contrôle le premier examen de la détention. Au début, le rôle de l'arbitre ou de l'agent est de déterminer s'il y a absence de motif de détenir cette personne. Si on décide de la détenir, elle est ensuite détenue sous garde.

**M. Heap:** Vous dites que le demandeur lui-même ou elle-même devrait être en mesure de demander l'examen, après quatre ou cinq jours seulement, peut-être, ou dix ou 15 jours. . .

**M. Marrocco:** Selon le temps nécessaire.

**M. Heap:** ...lorsqu'il ou elle croit avoir les éléments nécessaires.

**M. Marrocco:** Par la suite, si on veut réexaminer le cas tous les 30 jours, ou dans tout autre délai, c'est d'accord, mais du moins. . .

**M. Heap:** La décision découlant de l'examen pourrait être favorable ou non, mais le demandeur pourrait demander l'examen lorsqu'il estime avoir les renseignements nécessaires. C'est juste?

**M. Marrocco:** Oui. Dans le cas d'une procédure de droit pénal, lorsque vous êtes arrêté, vous êtes amené devant un juge provincial ou un juge de paix et on décide s'il faut ou non vous remettre en liberté sous caution. Ensuite, si vous n'êtes pas satisfait de l'ordonnance qui a été rendue, vous pouvez présenter une demande de révision. Très peu se prévalent de cette mesure. Si la personne est en détention, il est très facile d'obtenir sa coopération. Dans un tel cas, du moins, lorsque le demandeur demande à l'arbitre d'examiner sa demande de libération, c'est que le demandeur croit être en mesure de bien faire valoir sa cause.

**M. Heap:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Heap. M. Chadwick, vous disposez de onze minutes. Je crois que M. Friesen a également une brève question à poser, de même que M. Jourdenais.

**M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** Merci, monsieur le président.

Combien de personnes représentez-vous?

**M. Billings:** Parlez-vous de clients ou de consultants, monsieur?

**M. Chadwick:** Votre organisation de consultants professionnels.

**M. Billings:** Nous comptons actuellement 42 membres. La majorité d'entre eux viennent de l'Ontario, plus précisément de Toronto. Nous avons des membres dans le monde entier. Certains de nos membres sont à Hongkong et à Taiwan. Environ dix ou 15 personnes ont également présenté des demandes d'adhésion à notre organisation. Comme je le dis, nous avons une filiale en Colombie-Britannique qui compte environ 12 membres. Au cours du dernier mois, certains groupes de la Saskatchewan ont manifesté leur intérêt à s'affilier à notre organisation.

**M. Chadwick:** Savez-vous combien de consultants il y a au Canada?



[Text]

**Mr. Billings:** I would hazard a guess. It could change daily. I just wouldn't know. I'd say in Ontario there are probably 150, or maybe more.

**Mr. Chadwick:** I want to try to get an idea of your organization and how it fares in the country. Can you describe in a nutshell a consultant's job in immigration and dealing with refugees?

**Mr. Billings:** I'll do my best. We're advocates. We represent the best interests of clients. We represent them. We meet their needs with respect to any immigration application they wish to make. We provide a level of service to clients that the government cannot or will not meet. People hire us because they want the idea and the knowledge that their application is being dealt with in a professional manner.

With respect to refugees, personally I do minimal refugee work, but in that instance, in the case of an appearance before a refugee board, my primary function has been the function of any counsel, to lay before the board all evidence and information on which the panel can make a decision with respect to the claim of the refugee. You can do that obviously through documentary evidence and through introducing evidence through testimony and examination of the applicant.

**Mr. Chadwick:** Would you make representation for visitors' visas for overseas applicants? Some countries have a history of applicants who declare refugee status. Knowing their history, how would you handle this, as a business transaction or what?

**Mr. Billings:** Usually we wouldn't represent visitors. Visitors in most instances can come here if they don't require a visitor's visa to seek entry into this country, so there would be no way that we would represent them in that way because they can just get on a plane and come here.

With respect to those people who require a visitor's visa to come here, there's a simple application form that anyone can complete and obtain a visitor's visa, if one is warranted, so it would be very rare that a consultant would represent someone.

**Mr. Chadwick:** I just thought you might do it through the relationship of people who would like to get a brother here.

**Mr. Billings:** In that instance we would counsel the brother here with respect to submission of assisted relative applications or to come here as an immigrant and whether that brother or sister would meet selection criteria. If you're speaking about letters of invitation, there's nothing that we would do in that regard.

**Mr. Friesen:** On page 4 you talk about the "exceptional power proposed for Senior Immigration Officers" under proposed subsections 27(3) and (4). It's my understanding that those powers are fairly narrowly circumscribed around four or five criteria, so I'm wondering why you say those are exceptional powers when they are based almost on a formula.

Secondly, I am taken with your notion that companies be able to sponsor workers. I think it's a good idea, fraught with some pitfalls. For example, if it is for a two-or three-year duration, if the worker turns out okay, it's a great deal for

[Translation]

**M. Billings:** Je ne pourrais que le deviner. Ce nombre pourrait changer chaque jour. Je ne sais pas. Je dirais qu'il y en a probablement 150 en Ontario, peut-être davantage.

**M. Chadwick:** J'aimerais avoir une meilleure idée de votre organisation et de son fonctionnement au Canada. Pourriez-vous nous donner une brève description du travail du consultant quant aux questions d'immigration et de réfugiés?

**M. Billings:** Je ferai de mon mieux. Nous défendons les intérêts de nos clients. Nous les représentons. Nous répondons à leurs besoins lorsqu'ils désirent présenter une demande d'immigration. Nous leur offrons les services que le gouvernement ne peut pas leur offrir ou ne leur offrira pas. Des gens retiennent nos services parce qu'ils veulent savoir si leur demande est traitée avec professionnalisme.

Pour ce qui est des réfugiés, je travaille pour ma part fort peu avec ces gens, mais dans de tels cas, s'il s'agit de comparaître devant la Commission du statut de réfugié, ma fonction principale est celle de n'importe quel avocat, c'est-à-dire de présenter à la Commission tous les éléments de preuve et tous les renseignements à partir desquels une décision peut être prise sur la revendication du statut de réfugié. Pour cela, on peut bien sûr présenter des documents, présenter des témoins et interroger le demandeur.

**M. Chadwick:** Faites-vous des démarches au nom de demandeurs outre-mer à l'égard de visas de visiteur? Les demandeurs de certains pays n'hésitent pas alors à revendiquer le statut de réfugié. Compte tenu des précédents dans ces pays, comment traitez-vous cette situation, comme une transaction commerciale?

**M. Billings:** D'habitude, nous ne représentons pas les visiteurs. Dans la plupart des cas, les visiteurs peuvent venir au Canada et n'ont pas besoin d'un visa pour entrer au pays. Il n'est donc pas nécessaire pour eux d'être représentés puisqu'il leur suffit de prendre l'avion et de venir au Canada.

Pour ce qui est des gens qui ont besoin d'un visa de visiteur pour venir, il existe une simple formule de demande que tout le monde peut remplir s'il en a besoin. Il est donc très rare qu'un consultant représente un visiteur.

**M. Chadwick:** Je croyais que vous pourriez peut-être le faire dans le cas de personnes qui désireraient, par exemple, faire venir leur frère ici.

**M. Billings:** Dans un tel cas, nous aiderions le frère au Canada à présenter une demande d'immigration d'un parent aidé, nous conseillerions à l'autre de venir ici à titre d'immigrant et nous les aiderions à déterminer si le frère ou la soeur peut répondre aux critères de sélection. Mais si vous parlez de lettre d'invitation, nous ne faisons rien à cet égard.

**M. Friesen:** À la page 3 de votre mémoire, vous parlez des pouvoirs exceptionnels que l'on propose de conférer aux agents d'immigration supérieurs aux termes des paragraphes 27(3) et (4) proposés. Je crois savoir que ces pouvoirs sont centrés de façon assez étroite autour de quatre ou cinq critères et je me demande pourquoi vous dites qu'il s'agit de pouvoirs exceptionnels quand ces pouvoirs correspondent à une formule, à peu près.

Deuxièmement, j'aime bien l'idée que les entreprises puissent parrainer des travailleurs. Je crois que c'est une bonne idée, même si elle peut présenter certains pièges. Par exemple, s'il s'agit d'une période de deux ou trois ans, s'il

[Texte]

the company. If the worker has used it simply to get into Canada, is the company stuck with him? Vice versa, if the worker comes here under that program and is serious about it, and the company is overbearing in its demands about work just because it brought him in, what are the consequences of that?

**Mr. Billings:** Because it was so lengthy, if I miss a part just interrupt me and I'll try to address it.

Regarding the exceptional powers we're referring to with respect to the powers that have been proposed for senior immigration officers, what we're concerned about is what the end result can be. If you fell within that formula and were issued a departure notice or an exclusion order, and for various reasons you failed to leave within the allotted time, and you failed to check out, then that departure notice or that exclusion order. . . An exclusion order, by the way, bars you from returning to this country for one year.

• 1455

**Mr. Friesen:** Can I just interrupt for a moment? The criteria are such things as: has he been declared a refugee before, does he have a criminal offence, and so forth. Those are fairly important criteria.

**Mr. Billings:** But I also believe, if I am not mistaken, that they will look at people who have merely ceased to be visitors in this country.

**Mr. Friesen:** Right. It is a polite euphemism.

**Mr. Billings:** We are saying under current legislation now that person has inherent rights. We don't know how these decisions will be made by these SIOs. Will it be in a hearing, or will he just read a report and make his determination? Will the person be given an opportunity to address the allegations? We are concerned that with the powers they have, somebody could be deported over a course of events that he may or may not have any control over, or that he may not be allowed to comment upon. We just don't know. This has been put in place and we have not seen the regulations. We don't know how this is going to take place and we question the need for this type of intermediate level. What is wrong with the current system?

If all their problems are with overstays or visitors, then there is a provision for that whereby you can reinstate or merely not extend at all. Obviously many of those who have stayed in Canada longer than they were supposed to are before immigration inquiries now and could have been dealt with by reinstating their status. Often there is a legitimate reason for them to have missed extending their stay. A lot of them just didn't know they had to.

So do you have to solve the problem with a sledgehammer as opposed to looking at other suggestions within the law itself right now?

We also agree it is a good idea to have companies sponsor people to come in. Is it a good deal? We think it is. Will he be saddled with a bad employee? All I can tell you right now is any employer who goes through the job

[Traduction]

s'agit d'un bon travailleur, l'entreprise fait une bonne affaire. Par contre, si le travailleur s'est prévalu de cette disposition à la seule fin d'entrer au Canada, la compagnie doit-elle le garder à son emploi? Si l'on renverse la situation, qu'un travailleur vienne ici, dans l'intention de travailler sérieusement, et que la compagnie lui impose des exigences de travail exagérées parce qu'elle a permis son entrée au Canada, quelles seront les conséquences?

**M. Billings:** Votre question était très longues, si j'omets de répondre à une de ses parties, interrompez-moi et j'essaierai d'y répondre.

Pour ce qui est des pouvoirs exceptionnels que l'on propose de conférer aux agents d'immigration supérieures, ce qui nous inquiète, c'est le résultat que cela aura. Supposons que cette formule s'applique à vous et que l'on vous délivre un avis d'interdiction de séjour ou une ordonnance d'exclusion et que, pour diverses raisons, vous ne réussissez pas à partir dans le délai imparti, alors cet avis ou cette ordonnance. . . À propos, l'ordonnance d'exclusion vous interdit de revenir au Canada pendant un an.

**M. Friesen:** Puis-je vous interrompre un instant? Parmi les critères, il y a: a déjà reçu le statut de réfugié, a déjà ou non commis un acte criminel, etc. Ce sont des critères relativement importants.

**M. Billings:** Je crois aussi, si je ne m'abuse, qu'ils tiendront également compte du fait que quelqu'un a cessé d'être un visiteur au Canada.

**M. Friesen:** Oui. C'est un euphémisme poli.

**M. Billings:** Nous disons que, aux termes de la loi actuelle, les personnes ont des droits. Nous ne savons pas comment les AIS prendront leurs décisions. Tiendront-ils une audience, liront-ils tout simplement un rapport pour prendre leur décision? La personne aura-t-elle la possibilité de répondre aux allégations? Ce qui nous inquiète, c'est que ces pouvoirs leur permettront d'expulser des gens en raison d'événements sur lesquels ces derniers n'ont aucun contrôle, sans qu'ils aient la possibilité de se défendre. Cette disposition a été mise en place et nous n'avons pas vu les règlements. Nous ne savons pas comment les choses se passeront et nous mettons en doute le besoin d'un tel niveau intermédiaire. Pourquoi ne conserve-t-on pas le système actuel?

Si le seul problème, ce sont les visiteurs ou les gens qui restent plus longtemps que prévu, il existe une disposition qui permet de renouveler leur visa ou de ne pas le renouveler. La majorité des gens qui sont restés au Canada plus longtemps que prévu font actuellement l'objet d'enquêtes de l'immigration qui auraient pu être évitées si on avait renouvelé leur visa. Souvent, ces gens ont une raison légitime de ne pas avoir demandé le renouvellement. Un bon nombre d'entre eux ne savaient tout simplement pas qu'ils devaient le faire.

Est-il nécessaire de résoudre le problème à coups de marteau-pilon au lieu de regarder comment on pourrait le régler au moyen des dispositions qui existent déjà dans la loi?

Nous croyons également que ce serait une bonne idée pour les entreprises de parrainer l'entrée des gens. Est-ce une bonne affaire? Nous le croyons. Aurons-nous un mauvais employé sur les bras? Tout ce que je puis vous dire, c'est



[Text]

validation process or wishes to bring in a foreign worker is damned sure that is the person he wants. It costs them too much money and there are Canadians available. It costs them too much to transport them and their families, to look for accommodation and everything else. Companies are pretty sophisticated in recruiting the people they want to deal with their people in Canada. Any abuses in this area would be very minimal. I think it's an area that the commission should look toward. It has the potential to recruit and attract top-notch people to this country.

**M. Jourdenais:** Votre mémoire et votre présentation de tout à l'heure étaient très bien. J'avais noté neuf questions et je me suis rendu compte que la majorité des députés avaient posé ces questions. Donc, vous aviez enligné vos questions dans votre mémoire, et je vous en félicite.

Cependant, vous avez oublié quelque chose de très important relativement au projet de loi C-86, soit la section concernant les réfugiés. Vous n'avez pas abordé de questions de fond concernant le processus de détermination du statut de réfugié prévu dans le projet de loi C-86. Est-ce dire que vos membres et vous-mêmes êtes d'accord sur la modification projetée?

**Mr. Billings:** For the most part, yes.

**Mr. Jourdenais:** That is all, just yes? You don't seem to be in favour of mobility, or sending people into a region.

**Mr. Billings:** We are not sure about the propriety of it.

**Mr. Jourdenais:** I have people in my riding whose brothers and sisters would go anywhere in Canada, even to Timbuctoo or the woods, if they were permitted to come to Canada. We were told something, if I recall, by the bureaucrats, some of your friends who I am sure are still in there. If they do not want to make money, they should be consultants, by the way. They would make about four times as much money.

**Mr. Billings:** We'll see after today.

**Mr. Jourdenais:** It seems they have come out with a certain contract where the person would have to stay.

• 1500

I claim—and I'm not a lawyer, I'm not an immigration consultant; maybe soon to be, but not now. I told them that they could have a lawsuit under the Charter of Rights and Freedoms, seeing that a person who comes into Canada at any port of entry and asks for refugee status has all the rights in the world of any Canadian living in Canada. So what do you think? Do you think this is the reason, or it will be against the Charter of Rights, or the people won't go, or your client will not want to go to Timbuctoo and they could to Montreal, Vancouver?

**Mr. Billings:** Well, I think you have to distinguish between refugees. In most instances, at least, bona fide refugees are fleeing for their lives. That is part of the definition.

[Translation]

qu'à l'heure actuelle, un employeur qui se prévaut du processus de validation d'emploi ou qui désire amener ici un travailleur étranger est absolument convaincu que c'est là la personne qu'il désire embaucher. Cela leur coûte trop cher autrement, surtout s'il y a des Canadiens disponibles. Il leur en coûte trop pour transporter le travailleur et sa famille, trouver un logement, etc. Les entreprises disposent de méthodes perfectionnées pour recruter les gens qu'ils veulent voir travailler chez eux au Canada. Dans ce domaine, les abus seraient très minimes. Je crois que c'est une option que la Commission devrait envisager. Cela permettrait de recruter et d'attirer au Canada des gens de niveau supérieur.

**Mr. Jourdenais:** I appreciate your brief and your presentation. I had jotted down nine questions and I realize that my colleagues have asked most of them. Your brief deals logically with a list of issues and I commend you for this.

All the same, you have forgotten a very important element of Bill C-86, which is the section regarding refugees. You have not dealt with the fundamental issues of the refugee status determination process in Bill C-86. Does it mean that you and your members agree on the proposed amendments?

**Mr. Billings:** Oui, en grande partie.

**M. Jourdenais:** Oui, c'est tout? Vous ne semblez pas en faveur de la mobilité ou du fait d'envoyer les gens dans certaines régions.

**M. Billings:** Nous ne sommes pas certains que cela soit correct.

**M. Jourdenais:** Il y a dans ma circonscription des gens dont les frères et les sœurs iraient n'importe où au Canada, à Timbuctou ou en pleine forêt, si cela leur permettait l'entrée au pays. Les bureaucrates—et certains de vos amis sont sans doute encore du nombre—nous ont dit quelque chose à ce sujet, si je me souviens bien. À propos, s'ils voulaient s'enrichir, il leur suffirait de devenir consultants. Ils quadrupleraient leurs revenus.

**M. Billings:** On verra, après le témoignage d'aujourd'hui.

**M. Jourdenais:** Il semble qu'ils aient élaboré un certain contrat aux termes duquel la personne devrait rester.

Je prétends—et je ne suis pas avocat, ni consultant de l'immigration; bientôt peut-être, mais pas maintenant... Je leur ai dit qu'ils pourraient peut-être faire l'objet de poursuites judiciaires au terme de la Charte des droits et libertés, parce qu'il semble que toute personne qui se présente à un port d'entrée canadien et demande le statut de réfugié ait les mêmes droits que tout Canadien vivant au Canada. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que cela soit faisable, ou cela sera-t-il contraire à la Charte des droits? Ou peut-être que les gens ne voudront pas aller dans ces régions, et ne voudront pas aller à Timbuctoo alors qu'ils pourraient aller à Montréal ou à Vancouver.

**M. Billings:** Je crois qu'il faut faire une distinction entre les réfugiés. Dans la plupart des cas, du moins, les réfugiés qui viennent ici de bonne foi partent de leur pays pour sauver leurs vies. Cela fait partie de la définition.

[Texte]

**Mr. Jourdenais:** I'm sorry to interrupt. I agree. You didn't get my English question.

**Mr. Billings:** No, I did actually. I am just trying to tell you that you can't use the same assessment criteria, the same selection criteria for refugees as opposed to some immigrant you wish to attract to this country.

In the first instance, with respect to refugee, you really don't have that much control. I mean, they are going to appear and they are going to seek protection as the convention dictates. As a signatory to the convention, you're obligated to hear their story.

With respect to someone who you want to bring to this country, then obviously you have control over them. You can say yes or you can say no. Those decisions are made not at the port of entry, but obviously at the visa office overseas.

If you want to attract people to this country, you have to be seen as being fair. Is it fair that you relegate someone in order to allow him to go to Timbuctoo when your own Charter of Rights may not allow for that? That is all we're saying. We don't know how the government will, in conjunction with the province, restrict that person's mobility.

What will happen if he's there to work in a specific occupation? If the job is lost, then what happens? If that is a determining condition, does that person then become reportable, or is he allowed to seek employment but only in that province? And then obviously his employment opportunities are restricted because he doesn't have the same mobility as your brothers and sisters or anyone else is allowed. It places an unfair burden, an unfair advantage, on any immigrant coming to this country.

**Mr. Jourdenais:** Do you think the immigration officer abroad, especially the one analysing visitors' visas, has too much discretionary power?

**Mr. Billings:** It's difficult to say. In a lot of instances sometimes you don't even see them; it's just merely an application. A lot of times they go by what's termed as a profile. So if you're basically between 20 and 40 and you're an unemployed single male, the chances of your staying in this country are going to be pretty grave, especially if you come from an impoverished country.

They are also dealing from an area of negativity. If you fit a profile, chances are you're not going to be... the decision has already been made for you, albeit tacitly.

It's a difficult question to answer because each officer looks at the application and speaks to someone and says, "I just got your application. I didn't think I was going to approve you, but I've talked to you and you're a good guy, you're legitimate, and I'll approve your application." It is that type of one-to-one questioning, and it's difficult for me to give any sort of assessment as to how the officers react.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much. Your brief is short and to the point on clause by clause and we'll genuinely be able to benefit from it.

[Traduction]

**M. Jourdenais:** Désolé de vous interrompre. Je suis d'accord. Vous n'avez pas compris ma question en anglais.

**M. Billings:** Non, j'ai compris. Tout ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'on ne saurait appliquer les mêmes critères d'évaluation aux réfugiés et aux immigrants que l'on souhaite attirer au Canada.

Dans un premier cas, c'est-à-dire dans le cas du réfugié, on n'a pas vraiment beaucoup de contrôle. Ces gens viennent et demandent la protection prévue à la Convention. En tant que signataire de la Convention, le Canada est obligé de les entendre.

Par contraste, lorsqu'il s'agit de quelqu'un qu'on veut amener au Canada, on a de toute évidence le contrôle de la situation. C'est nous qui disons oui ou non. Ces décisions ne sont pas prises au port d'entrée, mais plutôt par l'agent des visas, outremer.

Si on veut attirer des gens au Canada, il faut montrer que l'on est juste. Est-il juste d'obliger quelqu'un à aller à Timbuctoo alors que notre propre Charte des droits ne nous permet pas de le faire? C'est là notre argument. Nous ne savons pas comment le gouvernement, en conjonction avec la province, pourra limiter la mobilité de cette personne.

Supposons que cette personne occupe un poste bien précis. Si elle perd son emploi, qu'arrive-t-il? Si cette condition fait partie de la détermination de son statut, est-ce que la personne pourrait être retournée dans son pays dans un tel cas ou lui permettra-t-on de chercher un emploi dans cette province seulement? Et dans ce dernier cas, si les possibilités d'emploi se trouvent limitées, elle n'aura pas la même mobilité que vos frères et vos soeurs ou n'importe qui d'autre. Cela impose un fardeau injuste, un désavantage, à tout immigrant qui arrive au Canada.

**M. Jourdenais:** Croyez-vous que les agents d'immigration à l'étranger, surtout ceux qui analysent les demandes de visas de visiteurs, disposent de trop de pouvoirs discrétionnaires?

**M. Billings:** Il est difficile de répondre à cette question. Dans bon nombre de cas, on ne voit même pas ces agents, il suffit de présenter une demande. Souvent, ils prennent leurs décisions à partir de ce qu'on appelle un profil. Donc, si vous avez de 20 à 40 ans, et si vous êtes un homme célibataire sans emploi, il y a bien des chances que vous restiez au Canada, surtout si vous venez d'un pays pauvre.

Ces agents fonctionnent aussi à la négative; c'est-à-dire, si vous correspondez à un profil, il y a des chances que vous ne soyez pas... la décision a déjà été prise pour vous, même si c'est de façon tacite.

Il est difficile de répondre à cette question parce que chaque agent examine les demandes et parle aux gens. Dans certains cas, même s'ils n'auraient pas nécessairement donné l'approbation à partir de la simple demande, après avoir parlé à la personne, constaté qu'il s'agit de quelqu'un de bien, que les motifs sont légitimes, il approuvera sans doute la demande. Tout cela fonctionne au cas par cas et il est difficile pour moi d'évaluer comment les agents réagissent.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Votre mémoire est bref et précis, article par article, et nous pourrions en tirer un réel profit.



[Text]

Mr. Borovoy from the Canadian Civil Liberties Association needs no formal introduction. He has appeared before many dozens of parliamentary committees. Welcome, Mr. Borovoy. If you will go into your presentation, we will then follow that up with a round of questions.

**Mr. A. Alan Borovoy (General Counsel, Canadian Civil Liberties Association):** Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to begin by mentioning the scope of our submission today. Because of circumstances I will elaborate on in just a moment, we are commenting thus far only on those parts of the bill dealing with the deportation of permanent residents. Our view is that once this country has undertaken to grant that kind of status to a person, and based upon those representations the person has uprooted himself or herself from country of origin, this country owes to those people special obligations that might be somewhat less than in the case of other people.

• 1505

Of course this does not mean that the Canadian Civil Liberties Association is not concerned with many other provisions of the bill, but our difficulty has been, and I believe this is shared by other organizations, that the process that has been used to guide this bill through the legislative arena has been such as to preclude effective participation in the debate. Indeed, that's going to be the first recommendation we have to make to you.

The bill was introduced first on June 16. It had second reading on June 23. Barely more than a month later these committee hearings began. All this occurred in the middle of the summer when many people are away on vacation.

Of course, in addition to that, we're talking about a bill that is over 100 pages long and has many sections that are extremely complex. This much I couldn't commit to memory, Mr. Chairman. I brought with me just one of many examples of the kind of complexity I'm talking about.

Subclause 21.(2) of the bill would amend subsection 32(7) of the act as follows:

(7) Where the person referred to in subsection (6) is a person other than a person described in 19(1)(c), (c.1), (c.2), (d), (e), (f), (g), (j), (k) or (l), or 27(2)(h), the adjudicator may, subject to subsection 32.1(5), make a departure order

**The Chairman:** Could you repeat that, please? I have a feeling you may be one of the few people who understands it.

**Mr. Borovoy:** It has alluded even my fine mind, Mr. Chairman. The difficulty is, of course, that this reads like a section from Gilbert and Sullivan, thereby making it somewhat difficult for ordinary mortals to read, let alone to grasp within the time period that has been allotted for this debate. In all seriousness, our organization begins with this point.

[Translation]

Monsieur Borovoy, de l'Association canadienne des libertés civiles n'a pas besoin de présentation officielle. Il a déjà comparu devant des douzaines de comités parlementaires. Bienvenue, monsieur Borovoy. Je vous demanderai de faire votre exposé, puis nous passerons aux questions.

**M. A. Alan Borovoy (avocat-conseil général, Association canadienne des libertés civiles):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Pour commencer, j'aimerais parler de la portée de notre présentation d'aujourd'hui. En raison de circonstances dont je parlerai dans un instant, nous ne parlerons que des parties du projet de loi qui portent sur la déportation de résidents permanents. À notre avis, lorsque le Canada entreprend d'accorder ce type de statut à quelqu'un, et compte tenu du fait que cette personne a dû se déraciner de son pays d'origine, le Canada contracte à l'égard de cette personne des obligations spéciales peut-être moindres qu'à l'égard d'autres personnes.

Cela ne signifie pas toutefois que l'Association canadienne des libertés civiles n'est pas alarmée par d'autres dispositions du projet de loi. Le problème, qui a été ressenti je crois par d'autres organisations, c'est que le processus utilisé pour amener ce projet de loi dans l'arène législative exclut toute participation efficace au débat. Enfin, c'était là la première recommandation que nous voulions faire.

Le projet de loi a été présenté le 16 juin. Il a été lu pour la deuxième fois le 23 juin. À peine un mois plus tard, les audiences de votre comité ont débuté. Tout cela, au beau milieu de l'été, alors que beaucoup de gens sont en vacances.

En outre, le projet de loi compte plus de 100 pages et bon nombre de ses articles sont extrêmement complexes. Monsieur le président, j'ai ici un des nombreux exemples de cette complexité. Je n'ai pas réussi à le mémoriser.

Aux termes du paragraphe 21.(2) du projet de loi, le paragraphe 32.(7) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

(7) Dans les cas prévus au paragraphe (6) et où l'intéressé n'appartient pas à l'une des catégories visées aux alinéas 19(1)c, c.1, c.2, d, e, f, g, j, k) ou l) ou 27(2)h), l'arbitre, sous réserve du paragraphe 32.1(5) peut prendre à l'encontre de l'intéressé une mesure d'interdiction de séjour

**Le président:** Pourriez-vous répéter, s'il vous plaît? J'ai l'impression que vous êtes peut-être la seule personne à comprendre cette disposition.

**M. Borovoy:** Même moi, je n'ai pas compris, monsieur le président. Le problème, c'est que la disposition semble tirée de Gilbert et Sullivan, ce qui la rend quelque peu difficile à lire pour le simple mortel, encore davantage à comprendre compte tenu du peu de temps qui a été attribué à ce débat. Sérieusement, c'est là le premier point retenu par notre organisation.

## [Texte]

When the government allots so little time to public debate of such an issue—I will use the diplomatic language of the lawyer—it creates a reasonable perception that the government does not wish to have a serious public debate about the issue.

Our organization as recently as an hour and a half ago had a meeting with the minister. I was accompanied by Robert Stanfield, who is now a member of our board. He has aspired to greater things since his political life. We met with the minister earlier today and implored him to slow down the process. I regret to advise you that he has not seen fit to accept our recommendation. He has said that he will leave it to this committee, that it's for this committee to determine. He almost behaved as though somehow it was taboo for a minister to interfere with the legislative process. I indicated to him that he wouldn't be committing a venal sin were he to try to direct the process in a somewhat more favourable fashion.

In any event, he has left it to you. We therefore ask this committee to postpone the hearings on the bill. I don't mean to adjourn what you already have scheduled, but to have an additional round of hearings no earlier than late fall of this year so that many more Canadians will have the opportunity to participate in this debate, as it affects their interests in such a vital fashion.

• 1510

Mr. Stanfield made an interesting point during the course of our discussions and in some comments to the press afterwards. He noted that it was often his experience in a country with our broad land mass that it takes a considerable period of time for public consciousness to be raised sufficiently about various bills that are introduced into Parliament. I begin with that recommendation.

I turn to a few issues of substance. They necessarily have to be highlighted because we are not in a position to respond any more comprehensively than many others have been.

On the deportation of permanent residents, one of the issues that concerns us is the extent to which the bill would broaden the power to deport permanent residents for merely being members of certain organizations. It does not even stop at present members. It even would punish past membership in organizations that somehow the bill considers taboo. Those organizations include those who have engaged in the commission of offences that may be prosecuted by way of indictment under any act of Parliament.

You will appreciate that if there were any immigrants working for the RCMP, they could be in deep trouble over that section. Even if no one believes that it would be used in that way, let me address what might be a more worrisome possibility.

A permanent resident is a member of a trade union, as people often have to be if they want to work at certain places. The trade union becomes involved in a minor act of mischief arising out of a picket line or a demonstration. Even

## [Traduction]

Lorsque le gouvernement laisse aussi peu de temps pour la tenue d'un débat public—et j'utiliserai le vocabulaire diplomate des avocats—on peut raisonnablement en déduire que le gouvernement ne souhaite pas que la question fasse l'objet d'un débat public sérieux.

Récemment, il y a en fait une heure et demie, notre organisation a rencontré le ministre. J'étais accompagné de Robert Stanfield, qui fait maintenant partie de notre conseil d'administration. Il a de grandes aspirations, depuis qu'il a quitté la vie politique. Nous avons donc rencontré le ministre, aujourd'hui, et nous l'avons imploré de ralentir le processus. J'ai le regret de vous informer qu'il n'a pas jugé bon de faire droit à notre recommandation. Il a dit qu'il laisserait votre comité en décider, que la décision vous revient. En fait, il a réagi comme s'il était tabou pour un ministre de toucher au processus législatif. Je lui ai dit qu'il ne commettrait pas de péché véniel s'il essayait de corriger un peu le tir.

De toute façon, c'est à vous qu'il laisse la décision. Par conséquent, nous demandons au comité de remettre à plus tard les audiences sur le projet de loi. Cela ne signifie pas qu'il faille annuler ce que vous avez déjà prévu, mais plutôt qu'il faudrait tenir une ronde supplémentaire d'audiences vers la fin de l'automne, au plus tôt, de façon à ce que davantage de Canadiens aient la possibilité de participer à ce débat, puisque leurs intérêts sont touchés de façon cruciale.

M. Stanfield a présenté un argument intéressant durant nos discussions et dans certaines des observations qu'il a faites aux journalistes par la suite. Il a fait remarquer que, d'après son expérience, il faut beaucoup de temps, dans un pays aussi vaste que le nôtre, pour sensibiliser suffisamment le public aux diverses mesures législatives déposées devant le Parlement. C'est donc notre première recommandation.

Je passerai maintenant à quelques-uns des problèmes que posent le contenu. Nous devons nous contenter de les relever puisque nous ne sommes pas plus en mesure que bien d'autres d'en faire une analyse poussée.

Pour ce qui est de la déportation des résidents permanents, l'un des points qui nous inquiète, c'est la mesure dans laquelle le projet de loi élargirait le pouvoir de déporter des résidents permanents pour le simple motif qu'ils sont membres de certaines organisations. Cela ne se limite même pas aux membres actuels. L'appartenance antérieure à des organismes considérés tabous dans le projet de loi serait sanctionnée. Parmi ces organisations, il y a celles qui ont participé à la perpétration d'une infraction qui peut être punissable par mise en accusation aux termes d'une loi fédérale.

Vous comprendrez que cet article pourrait poser de graves problèmes aux immigrants qui travaillent à la GRC. Même si personne ne croit que cet article serait ainsi appliqué, permettez-moi de vous signaler une possibilité plus inquiétante.

Supposons qu'un résident permanent soit membre d'un syndicat de travailleurs, puisque souvent, il faut être syndiqué pour travailler à certains endroits. Supposons également que ce syndicat se rende coupable de méfaits sans importance sur



[Text]

though the permanent resident had nothing to do with the mischief at issue, that permanent resident is nevertheless, by the terms of this bill, subject to the extreme act of deportation for nothing more than mere membership in the same organization. That is something that has to offend the democratic consciousness of the Canadian people. I am unable to conceive of an excuse for a power as broad as that.

The bill elsewhere would broaden the power to deport people if there are reasonable grounds to believe they will become involved in certain kinds of behaviour. This is what I have elsewhere called deportation by clairvoyance.

I would submit that people who have become permanent residents in this country should be subject to deportation only for the misbehaviour they have engaged in or are engaging in, but they should not be subject to deportation simply because someone's crystal ball anticipates what they will do under some other circumstances.

The bill would also broaden the grounds for deportation where subversion and terrorism are concerned. Let me take these one at a time.

Subversion is a naughty word and it often refers to truly despicable behaviour. The difficulty is that subversion is susceptible of a wide variety of other interpretations, and the bill does not even do us the homage of trying to define what it means. It not only talks about subversion against democratic governments and institutions, it would broaden the power to deport people for instigating subversion by force against any government. Presumably, if a permanent resident were to send money to support an uprising against Saddam Hussein in Iraq, at a time when the Canadian government might consider his opposition even more dangerous than it considers him—and, unfortunately, the real world does throw these possibilities at us—that permanent resident could be deported by virtue of that activity alone.

• 1515

Also, where it concerns terrorism, no reasonable person would deny to the Government of Canada the power to keep out genuine terrorists. The difficulty is that this definition is capable of nailing a number of non-terrorists as well as genuine terrorists. It was pointed out, soon after the bill was introduced, that this provision was potent enough to keep out the Nazi perpetrators of the holocaust, and I have to acknowledge that's true. The difficulty is that it's also capable of keeping out the Jews who resisted the Nazi holocaust. Nowhere does the definition of terrorism distinguish unacceptable from acceptable acts of violence. Those of us who live in the real world understand that there are times when violent behaviour is necessary to serve a greater interest, and this bill doesn't make those distinctions.

I would suggest to you that the essence of genuine terrorism is the deliberate infliction of serious violence on non-combatant civilians. That's what terrorism is about.

[Translation]

les lignes de piquetage ou lors d'une manifestation. Même si le résident permanent n'a pas participé aux méfaits, aux termes de ce projet de loi, il est passible de cette mesure extrême qu'est la déportation pour le seul motif qu'il faisait partie de cette organisation. Voilà une mesure qui devrait choquer la conscience démocratique des Canadiens. Je ne saurais concevoir de justification à un pouvoir aussi général.

Une autre disposition du projet de loi permettrait la déportation de personnes s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles se sont livrées à certains types d'actes. C'est ce que j'ai appelé, ailleurs, la déportation par clairvoyance.

Je soumets respectueusement que les personnes qui ont acquis le statut de résident permanent au Canada ne devraient faire l'objet d'une déportation que pour les actes répréhensibles auxquels elles se sont livrées ou auxquels elles se livrent, mais qu'elles ne devraient en aucun cas être déportées parce que quelqu'un a pu lire dans une boule de cristal ce qu'elles feront dans d'autres circonstances.

Le projet de loi permettrait aussi la déportation pour motifs de subversion ou de terrorisme. Permettez-moi de traiter de ces sujets tour à tour.

Le mot subversion est un vilain mot qui fait souvent renvoi à des comportements vraiment méprisables. Le problème, c'est que ce mot peut donner lieu à une vaste gamme d'autres interprétations et que, dans le projet de loi, on ne nous fait même pas l'honneur d'essayer de définir la portée du terme. Non seulement est-il question d'actes subversifs contre des gouvernements et des institutions démocratiques mais cela donnerait plus de pouvoir pour expulser des sujets qui auraient fomenté la sédition par la force contre un gouvernement. On peut supposer que si un résident permanent a envoyé de l'argent pour soutenir une révolte contre Saddam Hussein en Iraq, à un moment où le gouvernement canadien pourrait considérer son opposition encore plus dangereuse que lui—et malheureusement ces éventualités sont possibles—il pourrait se voir expulsé pour cette simple raison.

D'autre part, à propos du terrorisme, on ne peut raisonnablement refuser au gouvernement canadien le pouvoir de tenir à l'écart de véritables terroristes. Le problème est que cette définition risque d'englober un certain nombre de gens que l'on ne peut qualifier de terroristes. On a signalé, assez vite après le dépôt du projet de loi, que cette disposition pourrait à elle seule tenir à l'écart les responsables nazis de l'holocauste et je dois dire que c'est vrai. Le problème c'est qu'elle peut aussi tenir à l'écart les Juifs qui ont résisté à cet holocauste. Il n'y a rien dans la définition de terrorisme qui distingue entre les actes de violence qui sont jugés acceptables et ceux qui ne le sont pas. Ceux d'entre nous qui vivons dans le monde réel comprennent qu'il peut arriver qu'il soit nécessaire d'avoir un comportement violent dans la poursuite d'un intérêt supérieur et ce projet de loi ne permet pas ces distinctions.

Le véritable terrorisme consiste à se rendre responsable d'une grande violence délibérée à l'égard de civils non combattants. C'est cela le terrorisme.

## [Texte]

In many legitimate military hostilities, non-combatant civilians inadvertently get caught in the cross-fire. That's not terrorism. Terrorism is the deliberate targeting of those non-combatant civilians. You'd think those distinctions didn't exist when you pick up Bill C-86.

Then it talks about making people deportable if they are dangerous, if they constitute a danger. We would submit that it is dangerous to render people deportable simply because they are dangerous. Permanent residents should be deportable only for their demonstrated improprieties, not for their anticipated proclivities.

To sum up these sections, what we would suggest to you is that permanent residents ought not to be deportable unless they have been found guilty. We're talking about misdeeds in Canada, that they have actually been found guilty of violating certain laws, and I'll come to what kinds of laws in a moment. If the misdeeds have been committed outside of Canada, there ought, at the very least, to be reasonable grounds to believe they participated in the impugnable activity. And the impugnable activity should include something more serious than any offence that's capable of being prosecuted by indictment. It would be something a good deal more serious than that. I wouldn't like to think that we would create a power to deport the followers of Martin Luther King because they committed acts in their country that, if committed in Canada, would have constituted a certain kind of relatively minor offence.

Finally, for these purposes—and there are other provisions in our brief to which I would be pleased to respond to questions—is the deportable issue concerning breach of conditions, if people ultimately don't live or work where they had indicated they would live or work at the time they were granted permanent resident status.

• 1520

In the abstract, when one reads the government material, it sounds as though they have made a point. After all, if someone agrees to do something and doesn't do it, how are you going to enforce it?

While it seems to make a point in the abstract, I looked in vain for some evidence of the experience in the concrete. What indication is there that a significant number of permanent residents had been in fact abusing these provisions, these undertakings they've given to live or work? If in fact they have been abusing it, the government material does not make it clear.

We are talking about what in a democracy is a rather important right, freedom of movement. The charter refers to it as mobility. There is even a separate section dealing with it. As you can appreciate, this kind of power in the hands of an unscrupulous employer could render permanent residents vulnerable to some pretty vicious exploitation.

The question we have to ask is, what experience has this country had that warrants a power as intrusive as this? In the absence of such indication, and as familiar as I am with the record at least of government publications, there is no

## [Traduction]

Très souvent dans des hostilités militaires légitimes, ces civils sont pris entre deux feux. Ce n'est pas du terrorisme. Le terrorisme consiste à cibler délibérément les civils qui ne combattent pas. À la lecture du projet de loi C-86, on dirait que ce genre de distinction n'existe pas.

Il est ensuite question d'expulser ceux qui sont dangereux, ceux qui constituent un danger. Nous jugeons dangereux de parler d'expulser des gens simplement parce qu'ils sont dangereux. Les résidents permanents ne devraient pouvoir être expulsés que s'ils ont commis certains actes et pas sous prétexte qu'on craint qu'ils ne commettent certains actes.

En résumé, nous estimons que les résidents permanents ne devraient pouvoir être expulsés que s'ils ont été jugés coupables. Nous parlons de crimes commis au Canada, du fait qu'ils aient réellement été jugés coupables d'avoir enfreint certaines lois et je reviendrai à ces lois dans un instant. Si les crimes ont par contre été commis en dehors du Canada, il devrait tout du moins exister de bonnes raisons de croire qu'ils y ont participé. Et ce crime devrait représenter quelque chose de plus grave qu'un simple délit pénal. Il faudrait que ce soit beaucoup plus sérieux. Je ne voudrais pas que nous nous donnions le pouvoir d'expulser les disciples de Martin Luther King qui auraient commis dans leur pays des actes qui, s'ils avaient été commis au Canada, auraient représenté un délit relativement mineur.

Enfin,—et nous avons abordé dans notre mémoire d'autres points au sujet desquels nous nous ferions un plaisir de répondre à vos questions—j'aborderai le problème de l'expulsion en cas de non-respect des conditions, lorsque des sujets finissent par vivre ou travailler à un autre endroit que celui qu'ils avaient indiqué lorsque leur avait été conféré le statut de résident permanent.

Dans l'abstrait, quand on lit la documentation du gouvernement, on a l'impression que c'est peut-être justifié. Après tout, si quelqu'un convient de faire quelque chose et ne le fait pas, comment faire appliquer les règles?

Si donc cela semble déjà justifié dans l'abstrait, j'ai en vain essayé de voir comment cela pouvait se justifier dans le concret. Quelle preuve avons-nous en effet que nombreux sont les résidents permanents qui n'ont pas respecté ces dispositions ni les engagements qu'ils avaient pris quant à leur lieu de résidence ou de travail? Si les cas sont nombreux, cela n'est certainement pas clair dans la documentation du gouvernement.

Il est question là d'un droit assez important dans une démocratie, à savoir la liberté de circulation. Il en est question dans la Charte. Il y a même un article à ce sujet. Ce genre de pouvoir entre les mains d'un employeur peu scrupuleux pourrait rendre les résidents permanents vulnérables à une forme d'exploitation assez vicieuse.

Ce qu'il faut savoir, c'est ce qui dans la réalité de notre pays justifie d'un pouvoir aussi abusif que celui-ci? Si rien ne le justifie, et d'après ce que semble du moins indiquer les publications gouvernementales, il ne semble pas y avoir



[Text]

indication of what that experience has been, save and except to say this is only going to deal with a small number of people. If it only deals with a small number of people, is it worth it? We suggest therefore it is not worth creating that kind of power over people.

That, in our view, makes us worry about creating powers of this kind. It is interesting that in the 1970s, a similar provision was attempted, but the government materials made it clear then that there hadn't been such terrible abuse of undertakings that permanent residents had given, and those provisions of the bill were not enacted. Indeed, there was a section added to the Immigration Act then that explicitly prohibited the government from enacting a regulation giving itself such a power. It was even done explicitly in the negative. All of which impels us to recommend that the provision not be enacted.

Mr. Chairman and members of the committee, we did comment on a few other sections. As I say, I would be pleased to respond to those as well, but I am becoming conscious, as a result of many appearances before parliamentary committees, that I should try to stay within some reasonable time constraints. Therefore, all of this is, as always, respectfully submitted.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Borovoy. Mr. Allmand, would you start us off?

**Mr. Allmand:** Thank you very much.

**The Chairman:** Before you do, is it agreed that the submission be appended to today's minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand:** You have referred to the proposed amendment to subsection 19(1), the new subparagraph (c)(ii). According to the government, its purpose is to prevent the entry of people involved in organized crime, but, as you point out, the section doesn't mention any crime. It says any offence, and then later down in the section it says act or omission. It even goes to act or omission in this new subparagraph (c)(ii).

One witness today suggested that if you happened to be an American who worked for Exxon, you would never have the chance to immigrate because Exxon had been convicted of environmental offences in the United States and also, I think, maybe in Canada. I want to ask whether you think it so wide as to catch companies like this that commit environmental offences, that commit anti-trust offences, combines, predatory market practices, etc.

• 1525

**Mr. Borovoy:** Of course, Mr. Allmand, if we were talking about the actual commission of such offences and the people who actually committed them, I think the government might have a strong argument, but if they were talking about people who happen to be members of such organizations and there was no indication that they had personally participated in these acts—

[Translation]

grand'chose, on peut simplement dire qu'il ne s'agit là que d'un nombre infime de sujets. Dans ce cas, cela vaut-il la peine? Nous ne pensons donc pas qu'il soit nécessaire de créer ce genre de pouvoir.

Nous jugeons inquiétant que l'on puisse créer de tels pouvoirs. Il est intéressant de rappeler que dans les années 70, on avait tenté d'adopter une telle disposition mais que les documents du gouvernement avaient fait ressortir qu'il n'y avait pas eu tellement de cas où les résidents permanents n'avaient pas respecté les engagements pris et c'est ainsi que les dispositions en question n'avaient finalement pas été adoptées. On avait même ajouté un article à la Loi sur l'immigration interdisant précisément au gouvernement d'adopter des règlements lui impartissant de tels pouvoirs. Cette interdiction avait même été explicitée. Tout ceci nous pousse à recommander que cette disposition ne soit pas adoptée.

Messieurs et mesdames, nous avons fait certains autres commentaires. Je répète que nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions à la fois sur les sujets que nous venons d'aborder et sur ceux qui sont traités dans notre mémoire. Ayant comparu souvent devant des comités parlementaires, je sais qu'il est préférable de ne pas trop empiéter sur votre temps. Comme toujours, c'est très respectueusement que je vous sou mets ces quelques observations.

**Le président:** Merci, monsieur. Monsieur Allmand, aimeriez-vous débiter?

**M. Allmand:** Merci beaucoup.

**Le président:** Toutefois, sommes-nous convenus que le mémoire soit annexé au procès-verbal d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Allmand:** Vous avez fait allusion à l'amendement proposé au paragraphe 19(1) qui deviendrait le nouveau sous-alinéa c.2). D'après le gouvernement, il s'agit d'empêcher d'entrer des gens impliqués dans le grand banditisme, mais, comme vous l'indiquez, il n'est pas question dans cet article de crimes mais d'infractions et, plus tard, d'actes ou d'omissions. Dans ce nouveau sous-alinéa c.2), nous avons acte ou omission.

Un témoin a dit aujourd'hui que si l'on se trouvait être un Américain ayant travaillé chez Exxon, on n'aurait aucune chance d'immigrer parce que Exxon a été trouvé coupable d'infractions contre l'environnement aux États-Unis et peut-être, également, au Canada. Pensez-vous que ce soit suffisamment large pour toucher des sociétés comme celle-ci qui sont coupables d'infractions contre l'environnement, d'infractions contre les lois sur les sociétés fiduciaires, sur les coalitions, sur les pratiques commerciales, etc.

**M. Borovoy:** Évidemment, monsieur, si l'on parle de véritablement commettre ces infractions et de ceux qui les commettent, le gouvernement a peut-être raison mais s'il s'agit de gens qui se trouvent être membres de ces organisations et qui n'ont pas personnellement participé à ces actes. . .

[Texte]

**Mr. Allmand:** But that is what they are saying.

**Mr. Borovoy:** Of course.

**Mr. Allmand:** They say "reasonable grounds to believe they were members". They don't even have to be certain that they were members.

**Mr. Borovoy:** Of course. You see, Mr. Allmand, we all have our favourite examples, and in homage to your previous position as solicitor general I just love the example of the RCMP.

**Mr. Allmand:** I thought that was a pretty good one.

**Mr. Borovoy:** I must tell you it's not original. One of my colleagues, Catherine Gilbert, came up with that and I think it's just too delightful.

**Mr. Allmand:** It is. They gave one. They were here last night. I asked the question of them why this proposed section was necessary, because we already have subparagraph 19(1)(d)(ii), which is supposed to be a section to combat organized crime. It's in the present law. I asked them why this proposed section was necessary, and in the example they gave they referred to the recent case in New York City where a crime boss who had been charged over and over again in years gone by, but without success, and always escaped conviction, finally was convicted earlier this year. It was a well known story in the press.

They say that with that type of individual, if he had tried to come to Canada prior to the conviction, they could have kept him out with this kind of proposed section because it was well known on reasonable grounds that he belonged to an organization that was involved in criminal activity. They said that's why we need this kind of section. It helps us to keep out those bad sorts of people. How would you respond? Do you think we need this kind of section to deal with that kind of case?

**Mr. Borovoy:** Those kinds of arguments invariably drive me up the wall, Mr. Allmand. It doesn't take a lot of imagination to conceive of a more narrowly tailored section that could catch the people the RCMP said they were worried about.

For example, I said to you a little while ago that as far as misdeeds outside Canada are concerned, if there were reasonable grounds to believe that a person had actually participated in such offensive conduct, that might become a permissible basis for deportation. You don't have to extend it as far as mere membership in an organization. Then, of course, what the RCMP have to remember is that the organizations the bill talks about go far beyond organized crime and also include many other organizations, including, with great respect, their own, that have been involved in the commission of offences that could be prosecuted by indictment in this country.

**Mr. Allmand:** Fine.

I want to move to another proposed section. Another amendment proposed for section 19 is with respect to the inadmissibility clauses on grounds of health. I'm wondering if the Canadian Civil Liberties Association has any views on this.

The amendments, according to the government, are put forward because they do not any longer wish to discriminate against the disabled, and so on. That is fine, and we all agree that should be taken out, but it seems to me that they very

[Traduction]

**M. Allmand:** Mais c'est bien ce que l'on dit.

**M. Borovoy:** Bien sûr.

**M. Allmand:** On dit: «motifs raisonnables de croire qu'ils étaient membres». Il n'est pas nécessaire d'être certain qu'ils étaient membres.

**M. Borovoy:** Bien sûr. Vous savez, monsieur, nous avons tous nos exemples préférés et comme vous étiez autrefois solliciteur général, je dois vous dire que la GRC est un de mes exemples préférés.

**M. Allmand:** Cela ne me surprend pas.

**M. Borovoy:** Ce n'est évidemment pas original. Une de mes collègue, Catherine Gilbert, a choisi cet exemple que je trouve délicieux.

**M. Allmand:** En effet. La GRC était ici hier soir. Je leur ai demandé pourquoi ce libellé lui semblait nécessaire puisque nous avons déjà le sous-alinéa 19(1)(d)(ii), qui vise précisément le crime organisé. C'est dans la loi actuelle. J'ai demandé ainsi pourquoi ce libellé était nécessaire et dans l'exemple qui m'a été donné, il était question du cas du patron d'une organisation criminelle à New York qui avait été accusé maintes fois au cours des dernières années mais sans être jamais condamné et qui fut finalement condamné au début de l'année. On en a beaucoup parlé dans les journaux.

Ils ont dit que si ce genre d'individu avait essayé de venir au Canada avant d'être condamné, on aurait pu le tenir à l'écart grâce au libellé proposé car on avait des motifs raisonnables de croire qu'il appartenait à une organisation se livrant à des activités criminelles. Ils m'ont répondu que c'est la raison pour laquelle ce genre de libellé est nécessaire. Cela nous permet de tenir à l'écart ce genre de personne. Qu'en dites-vous? Pensez-vous que cela soit nécessaire dans un tel cas?

**M. Borovoy:** Monsieur, c'est là le genre d'argument qui me fait toujours sortir de mes gonds. Il ne faut pas être bien malin pour savoir qu'un libellé beaucoup plus précis pourrait viser les gens qui inquiètent la GRC.

Par exemple, je vous ai dit il y a un instant que pour ce qui est des délits commis en dehors du Canada, si l'on a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a effectivement participé à un tel acte, cela peut devenir un motif d'expulsion. Il n'est pas nécessaire d'englober tous les membres d'une organisation. D'autre part, évidemment, la GRC ne doit pas oublier que les organisations envisagées dans ce projet de loi vont beaucoup plus loin que le crime organisé et inclut des tas d'autres organisations dont la leur qui ont participé à des actes délictueux qui pourraient donner lieu à des poursuites judiciaires dans notre pays.

**M. Allmand:** Bien.

J'aimerais passer à un autre amendement concernant l'article 19 au sujet de l'inadmissibilité pour raison de santé. Je me demandais si l'Association canadienne des libertés civiles avait quelque chose à dire là-dessus?

D'après le gouvernement, ces amendements sont proposés pour qu'il n'y ait plus de discrimination contre les personnes handicapées, etc. C'est très bien et nous sommes tous d'accord là-dessus mais il me semble que cela élargit



[Text]

broadly widened the impact of this health provision. In the first place they no longer relate it in any way to a disease or to an illness, and they say persons who: in the opinion of a medical officer concurred in by at least one other medical officer, are persons

(ii) whose admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands within the meaning assigned to that expression by the regulations, on health or prescribed social services;

• 1530

There has been quite a debate in this country with respect to AIDS, with respect to hepatitis B, other contagious diseases such as tuberculosis, whether or not we should extend our medical testing, with blood testing and so on, to deal with these cases. Since a lot is left here to regulation. . . It says:

excessive demands, within the meaning assigned to that expression by regulations, on health and prescribed social services;

These things will be defined in the regulatory power. I'm just wondering whether your association has considered to what extent we should extend admissibility or deal with admissibility on the grounds of these contagious diseases.

**Mr. Borovoy:** Regrettably, we have not had the opportunity to consider that. That is one of the problems, of course. I go back to the issue of process. Because of the rush we faced, we had very few people in the office in the past few weeks. This is the difficulty we've had. There are many provisions of this bill we haven't had a chance to look at, Mr. Allmand, and I regret that is one of them. There are numbers of others that we're really quite upset about. Haven't had a chance to go through this bill the way we'd like to.

**Mr. Allmand:** One final question. There are new provisions for fingerprinting, photographing and searching the prospective immigrants. At first, I thought those might be difficult, but I'm not too sure now. I think maybe they are reasonable, but once again the case is still open. Have you considered those? Do you think those are beyond what is necessary, or are they reasonable in the circumstances?

**Mr. Borovoy:** Those are provisions that create, if you like, a presumptive concern, whenever we talk about fingerprinting particularly. However, that is another example of what, unfortunately, we haven't had the opportunity to consider. It's just impossible to get our people together in the middle of the summer. We had to deal with issues on which there was a clear-cut consensus.

Those are issues that in fairness are debatable. I don't want to come here and take a knee-jerk position on these things. There may be arguments for some, not for others. That's precisely what we'd like an opportunity to weigh in a more considered and thoughtful fashion than we've had a chance to do so far.

I regret if I have had to use that answer a few times to you.

[Translation]

considérablement la portée de cette disposition. D'une part, il n'est plus question du tout de maladie mais de personnes qu'un médecin agréé, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin agréé, conclut être:

(ii) soit des personnes dont l'admission entraînerait ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif—au sens que donne les règlements à cette expression—pour les services sociaux désignés par règlement ou les services de santé;

On a beaucoup débattu de la question, au sujet du SIDA, de l'hépatite B, d'autres maladies contagieuses comme la tuberculose, en se demandant s'il faudrait élargir les examens médicaux, faire des analyses de sang, etc., pour couvrir de tels cas. Étant donné que l'on s'en remet largement à la réglementation. . . Je répète:

Un fardeau excessif—au sens que donnent les règlements à cette expression—pour les services sociaux désignés par règlement ou les services de santé;

Cela sera donc défini dans les règlements. Je me demande si votre association a étudié la question de la mesure dans laquelle nous devrions traiter de l'admissibilité dans le cas de ces maladies contagieuses.

**Mr. Borovoy:** Malheureusement, nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner cela. C'est évidemment un des problèmes. Je reviens à ce que je disais tout à l'heure. Faute de temps, et faute de ressources humaines ces dernières semaines, nous n'avons pas pu tout examiner. Je regrette de devoir vous dire que c'est là un point que nous n'avons pu aborder. Il y en a un certain nombre d'autres que nous aurions voulu examiner mais nous n'avons malheureusement pas eu le temps de le faire.

**Mr. Allmand:** Dernière question. Il y a de nouvelles dispositions touchant les empreintes digitales, les photographies et la fouille des candidats à l'immigration. À première vue, j'ai pensé que cela pouvait présenter certaines difficultés mais je ne suis plus très sûr. Peut-être est-ce là raisonnable mais là encore je ne sais pas. Avez-vous examiné la question? Pensez-vous que c'est aller trop loin ou que ce soit raisonnable dans les circonstances?

**Mr. Borovoy:** Ces dispositions créent, si vous voulez, une présomption, surtout lorsqu'il est question d'empreintes digitales. Toutefois, c'est un autre exemple de ce que malheureusement nous n'avons pas eu le temps d'étudier. Il est tout simplement impossible de réunir nos membres au milieu de l'été. Nous avons dû nous contenter de traiter des questions sur lesquelles nous sommes certains d'avoir réuni un consensus.

Ce sont des questions dont on peut certainement débattre. Je ne voudrais pas me contenter d'une réaction instinctive. Il y a peut-être des arguments pour et d'autres contre. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut y réfléchir plus calmement et plus sérieusement que nous n'avons pu le faire jusqu'ici.

Je suis désolé d'avoir dû vous répondre de cette façon à plusieurs reprises.

[Texte]

**Mr. Allmand:** I appreciate your frankness. I think it proves the point that even large companies appearing before this committee made. The airline company, with their battery of corporate lawyers, said they didn't have enough time to really deal with the complexities of the bill.

**Mr. Borovoy:** It's probably one of the few things that I've had in common with corporate lawyers in a long time.

**Mr. Heap:** When you appeared before the minister and implored him to extend the time for this bill and he said he would leave it to the committee, did he then retract or disown the statement he made—I can't put it exactly, I didn't come prepared with the *Hansard*—on June 19 that he wants this bill passed by the end of September? If he says the committee can take more time, I'm not sure whether he means that he has no objection to our extending it beyond the end of September. Did he give any indication of that?

**Mr. Borovoy:** I wouldn't like to misrepresent the minister, Mr. Heap. I appreciate your asking me that question, to give me that opportunity.

He said he wanted the bill enacted by the beginning of January. He said that if the committee wished to have more time because it was finding difficulty processing the issue within those time limits, he would consider an extension. I don't think he ever took the position that he was leaving it entirely with the committee, but he said he would consider it if the committee requested additional time.

• 1535

For these purposes we would ask you to please ask him for more time, because we all need it.

**Mr. Heap:** Thank you. I'm sure we'll take his views into consideration.

**Mr. Borovoy:** As he has promised to take yours into consideration.

**Mr. Heap:** On the matter of violence, I believe staff or the minister indicated they don't distinguish between acceptable or unacceptable, and all violence is unacceptable. This was probably in reference to something that may have been said recently in the newspaper.

You have suggested there is a difference between the violence of the aggressor and the violence of the defender, raising the question of a definition. You offered what perhaps is a considered definition, that terrorism is deliberate infliction of serious violence on non-combatant civilians. Did I get you right?

**Mr. Borovoy:** Non-combatant civilians, yes.

**Mr. Heap:** The proposed definition also includes destruction of property, which I presume is neither combatant nor non-combatant, unless it is military weapons. Do you intend to exclude terrorism as destruction of property from a proposed definition?

**Mr. Borovoy:** I was not attempting for these purposes to draft a section on the spot. I was trying to indicate the lines along which a sensible definition of terrorism might be formulated. By doing that, I had hoped to indicate just how unacceptable the bill's definition is.

[Traduction]

**M. Allmand:** Je vous remercie de votre franchise. Cela prouve ce qu'on dit même de grosses sociétés qui ont comparu devant le comité. La compagnie aérienne, avec tout son service du contentieux, nous a déclaré qu'elle n'avait pas eu le temps d'examiner tous les détails du projet de loi.

**M. Borovoy:** C'est probablement une des rares choses que je puis avoir en commun avec les services du contentieux des grandes sociétés.

**M. Heap:** Lorsque vous avez comparu devant le ministre pour lui demander de prévoir plus de temps pour ce projet de loi et qu'il vous a répondu qu'il s'en remettait au comité, s'est-il ensuite rétracté ou a-t-il nié ce qu'il avait dit—je ne puis le citer exactement, je n'ai pas apporté le *Hansard*—le 19 juin à savoir que ce projet de loi devait être adopté d'ici à la fin septembre? S'il déclare que le comité peut y consacrer davantage de temps je ne sais pas si cela veut dire qu'il n'y aura pas d'objection à ce que nous dépassions la fin septembre. Est-ce ce que vous avez compris?

**M. Borovoy:** Messieurs, je préférerais ne pas répondre pour le ministre. Je vous remercie toutefois de votre question qui me permet de vous dire ce que j'en pense.

Il a dit qu'il voulait que le projet de loi devienne loi au début janvier. Que si le comité souhaitait davantage de temps, il envisagerait de prolonger ce délai. Je ne pense pas qu'il ait jamais dit qu'il s'en remettait entièrement au comité mais il a déclaré qu'il envisagerait d'accorder plus de temps au comité si celui-ci le lui demandait.

C'est la raison pour laquelle nous vous saurions gré de lui demander davantage de temps car nous en avons tous besoin.

**M. Heap:** Merci. Je suis sûr que nous tiendrons compte de son point de vue.

**M. Borovoy:** Comme il a promis de tenir compte du vôtre.

**M. Heap:** À propos de la violence, je crois que les fonctionnaires ou le ministre ont indiqué qu'ils ne font pas de distinction entre les actes de violence acceptables et inacceptables parce que toute violence est inacceptable. C'était peut-être une réaction à ce que l'on a vu récemment dans les journaux.

Vous dites qu'il y a une différence entre la violence de l'agresseur et la violence de celui qui se défend et que cela soulève la question de la définition. Vous avez proposé peut-être une définition en disant que le terrorisme consiste à faire de civils non combattants des victimes délibérées de grande violence. C'est bien cela?

**M. Borovoy:** Oui, des civils non combattants.

**M. Heap:** La définition proposée inclut également la destruction de propriété, appartenant je suppose à des combattants ou des non-combattants, à moins qu'il s'agisse d'armes militaires. Voudriez-vous exclure la destruction de la propriété d'une définition du terrorisme?

**M. Borovoy:** Je n'essayais pas du tout de proposer un libellé. J'essayais d'indiquer les paramètres d'une définition sensée de terrorisme. Je voulais simplement montrer à quel point la définition contenue dans le projet de loi nous semble inacceptable.



[Text]

We don't have to choose between this unacceptable definition in the bill and no definition at all to keep out genuine terrorists. That is really all I was attempting to do.

**Mr. Heap:** Even with the short schedule presently being considered, we have until September 21 before we begin clause-by-clause study. Do you think the civil liberties association might be able to give us some consideration of a possible definition? I think it is very much in the mainstream of your work, and I think many of us would be interested to hear what you and your associates think is a workable definition.

**Mr. Borovoy:** I would like to be able to respond to that. However, since it's the middle of the summer, it's very hard for us to get people together to try to forge a consensus. That's why we asked that the next round of hearings be no earlier than the late fall. You are, of course, talking about the early fall.

To whatever extent there is an indication of such a response from us by this committee, we will attempt to do whatever we are able to do.

**Mr. Heap:** Can you refer us to any material or literature on the subject? Does the United Nations have a definition of terrorism that is worth considering?

**Mr. Borovoy:** I am not able to do this off the top of my head, but there are probably some workable definitions around. In any event, I think the essence of it is the deliberate targeting of non-combatant civilians, and not simply catching them in the cross-fire.

I wasn't attempting to distinguish between aggressive and defensive, which creates some very difficult problems. As far as terrorism is concerned, it's the deliberate targeting of non-combatant civilians.

Unfortunately, one reads this bill and doesn't see any attempt to come up with anything to deal with it that way.

**Mr. Heap:** With regard to the matter of the danger to security, some of us have thought the express grounds for inadmissibility or deportation seemed to cover everything, but we certainly got the impression from the RCMP last night that they felt that perhaps a catch-all was needed. The catch-all has a long tradition, not necessarily validating it in modern times. When I was in the army there were the King's Regulations of Canada. If they didn't get you on section 1-43, section 44 was any conduct prejudicial to the good order of His Majesty's forces.

• 1540

Do you see that phrase as a catch-all phrase that almost asks to be abused? If so, do you think there is anything in between that phrase and the other phrases that needs to be added? Without that phrase, is it quite sufficient for all needs?

**Mr. Borovoy:** I would suggest to you that as far as the deportation of permanent residents is concerned, and in fairness I think somewhat broader standards might be permissible where visitors are concerned and where other

[Translation]

Le choix à faire n'est pas entre cette définition inacceptable et aucune définition permettant de tenir à l'écart les véritables terroristes. C'est tout ce que je voulais dire.

**M. Heap:** Même dans les courts délais qui nous sont impartis, nous avons jusqu'au 21 septembre avant d'entamer l'étude article par article. Pensez-vous que l'Association des libertés civiles pourrait nous suggérer une définition possible? Tout cela touche de très près à vos activités et nombre d'entre nous seraient intéressés par une suggestion de votre part.

**M. Borovoy:** J'aimerais pouvoir répondre. Toutefois, étant donné que nous sommes au milieu de l'été, il nous est difficile de réunir des gens pour tenter d'aménager un consensus. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé que la prochaine série d'audiences n'ait pas lieu avant la fin de l'automne. Vous parlez là du début de l'automne.

Dans la mesure où le comité nous le demande, nous essaierons de faire ce que nous pouvons.

**M. Heap:** Pourriez-vous nous signaler des documents à ce sujet? Les Nations Unies ont-elles une définition du terrorisme qui vaudrait d'être examinée?

**M. Borovoy:** Je ne puis vous répondre à brûle-pourpoint mais il existe probablement certaines définitions acceptables. En tout cas, l'essentiel est que ce terrorisme doit viser délibérément des civils non combattants et non pas seulement les atteindre par inadvertance.

Je ne tentais pas de faire la distinction entre l'agresseur et la victime car cela soulève des problèmes très complexes. Pour ce qui est du terrorisme, ce qui compte c'est que soient délibérément visés des civils non combattants.

Malheureusement, à la lecture de ce projet de loi, il ne semble pas du tout qu'on envisage la question de cette façon.

**M. Heap:** Pour ce qui est du danger que peut représenter une personne pour la sécurité, certains d'entre nous pensaient que les motifs explicites d'inadmissibilité ou d'expulsion semblaient tout couvrir mais nous avons eu l'impression à entendre la GRC hier soir qu'à son avis il serait peut-être nécessaire d'avoir une disposition plus générale. Les textes d'application générale ont une longue tradition qui ne les justifie pas nécessairement à l'époque moderne. Lorsque j'étais dans l'armée, il y avait les Règlements et ordonnances du Roi pour l'armée. Si vous n'étiez pas coupable aux termes de l'article 1-43, l'article 44 portait sur toute conduite préjudiciable au bon ordre de l'armée de Sa Majesté.

Considérez-vous que ce libellé soit un libellé fourre-tout dont on abusera forcément? Le cas échéant, pensez-vous qu'il faille ajouter quelque chose entre ce libellé et les autres? Sans ces quelques mots, cela vous semble-t-il suffisant?

**M. Borovoy:** Je dirais que pour ce qui est de l'expulsion des résidents permanents, et peut-être pourrait-on envisager quelque chose d'un peu plus vague pour les visiteurs et d'autres catégories d'étrangers, je ne pense pas qu'il faille

[Texte]

categories of aliens are concerned, I am not persuaded that we ought to go beyond either their having been found guilty of committing certain serious offences in this country or there being reasonable grounds to believe they committed such offences in other countries. I have yet to be persuaded that there is a reason to go beyond that. What I've heard here today, with regard to the RCMP, I find falls far short of that mark. They may have said something else, and I would be pleased to respond if you will tell me what it was.

**Mr. Heap:** On the matter of permanent residents being subject to deportation for failure to live in certain communities or work at certain jobs, if I remember the minister's remarks sufficiently, he said if we say we don't need such-and-such an occupation in our major cities, we have a lot of that service at present, but we do need it somewhere up north in one of the provinces, if you are willing to come to Canada on condition that you go there and do that occupation, we have a visa for you. If not, then, right now, we are full up and don't need you. If the person says, yes, I will do that, comes here and then changes his mind without good reason—the regulations haven't been written yet about good reason; perhaps sickness, unemployment, etc.—simply breaks the contract, then that is not the kind of person we want in Canada. We don't want to bring any dishonest people into Canada. I'm paraphrasing him, but that was the gist of it.

A further possibility has been suggested that at least this should be limited in the statute to a certain number of years beyond which the regulations couldn't commit the person. Presumably, the number of years would be no greater than the normal period of time at which a person would be eligible for citizenship, in three years. Do you consider that if it were limited in that way it would still be offensive in the way that you've described as a contract, enforceable by deportation?

**Mr. Borovoy:** Naturally, whatever limits were put on it in the statute would be preferable to not having limits put on it in the statute. I am, however, far from persuaded that such a provision is necessary. You may recall I indicated that I can appreciate why in the abstract there seems to be a compelling argument for it. But I ask in the concrete, what evidence is there that people who are given permanent resident status on the strength of those undertakings are abusing those undertakings in sufficient numbers to make such a provision necessary?

There's no indication of this in the government material that we've looked at, and I would suggest to you that Parliament ought to make it a prerequisite for enacting anything like this. So great an intrusion is this on people's normal mobility, the prerequisite should be a pretty significant demonstration of abuse by those permanent residents before any such provision is even considered.

**Mr. Fee:** Mr. Chairman, I want to follow up on that point just a bit.

[Traduction]

aller au-delà du fait qu'ils ont été jugés coupables de certaines infractions graves dans notre pays ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils ont commis ces infractions dans d'autres pays. Je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire d'aller au-delà. Les arguments qui ont été avancés aujourd'hui, quant à la GRC, ne me semblent pas du tout convaincants. Peut-être a-t-on dit autre chose et je ne demanderais pas mieux que de réviser ma position si j'entendais quelque chose de plus convaincant.

**M. Heap:** Je reviens à la question des résidents permanents qui pourraient faire l'objet d'une expulsion parce qu'ils ne respectent pas leur engagement quant à leur emploi ou à leur lieu de résidence. Si je me souviens bien des propos tenu par le ministre, nous pouvons dire que nous n'avons pas besoin de tel ou tel métier dans nos grandes villes car nous avons déjà beaucoup de gens qui l'exercent; par contre, nous en avons besoin par exemple dans le nord de l'une ou l'autre de nos provinces. Si l'intéressé veut venir au Canada en s'engageant à aller dans ces régions exercer ce métier, nous lui offrons un visa. Sinon, nous lui répondons que nous affichons complet et que nous n'avons pas besoin de lui. Si au contraire l'intéressé dit, oui, je suis prêt à satisfaire à vos conditions mais qu'en arrivant ici, il change d'avis sans raison valable et rompt simplement son contrat, ce n'est pas le genre de personne que nous voulons au Canada. Nous ne voulons pas faire entrer des gens malhonnêtes. Je paraphrase le ministre, mais c'est à peu près ce qu'il a dit.

Il a été suggéré que cela devrait au moins être limité à un certain nombre d'années au delà desquelles les règlements ne pourraient plus contraindre l'individu. On peut supposer que ce nombre d'années ne serait pas supérieur au nombre d'années nécessaires pour demander la citoyenneté, c'est-à-dire trois ans. Pensez-vous que cette limite serait encore choquante et que cela reviendrait toujours pour vous à punir par l'expulsion le non-respect d'un contrat.

**M. Borovoy:** Certes, il serait préférable d'y mettre des limites. Toutefois, je ne suis pas du tout convaincu qu'une telle disposition soit nécessaire. Vous vous rappellerez peut-être que j'ai indiqué comprendre pourquoi, dans l'abstrait, s'agit d'une mesure utile. Mais j'aimerais savoir quelle preuve nous avons concrètement que les gens à qui l'on octroie le statut de résident permanent sur foi de tels engagements sont suffisamment nombreux à les rompre pour nécessiter cette disposition?

Nous n'en avons aucune preuve dans la documentation fournie par le gouvernement, et j'estime que le Parlement devrait demander au minimum que des preuves lui soient fournies avant d'adopter quoi que ce soit de ce genre. Cela limite tellement la liberté de mouvement normal qu'il faudrait au minimum que l'on nous donne la preuve que ces résidents permanents ne respectent pas ces conditions avant d'envisager une telle disposition.

**M. Fee:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre un instant là-dessus.



[Text]

You talk about an intrusion on somebody's mobility. I see it somewhat differently. Someone overseas has applied to come to Canada. He has specific skills. Immigration says, we don't need those skills in this country right now; therefore you don't qualify. However, Fort McMurray, Alberta, happens to need somebody with those skills, so you will be approved if you are willing to live in Fort McMurray, Alberta, for whatever period of time. I don't see that as an intrusion or an infringement on anybody's rights. The option is that they can go to Fort McMurray for a period of time or they can stay wherever they are.

**Mr. Borovoy:** The person goes to Fort McMurray and an employer, realizing that this person faces possible deportation if he does not stay there, decides to take advantage of the situation and really gives it to this guy.

**Mr. Fee:** That is why there are labour laws in the provinces, though.

**Mr. Borovoy:** Sure, and how many permanent residents facing potential deportation are going to take free advantage of these things? I think our difficulty is that we have to legislate for the real world. The problem is that these kinds of powers can be used to make life pretty miserable for people.

**Mr. Fee:** Wouldn't we be better to leave the person wherever he is and not allow him the right to come into the country in the first place?

**Mr. Borovoy:** No.

**Mr. Fee:** Is that the option?

**Mr. Borovoy:** No, it isn't the option. With great respect, that isn't the option. That is why I said earlier that there was no problem with trying to create such undertakings and give people that kind of push to go to certain places. All I said is, do we have the kind of abuse so significant that it is worth running the risks that inevitably you must run if you are going to enact this kind of power? Where is the evidence of that abuse?

I understood what you said.

**Mr. Fee:** There is no abuse, and I don't think that is what this is intended to address. It is not addressing any abuse. It is addressing a shortage of a skill in a country and somebody who wants to come into the country.

**Mr. Borovoy:** Look, I didn't say it was impermissible for Canada to say, we are giving you permanent resident status on the basis of your agreeing to live and work in community X. That is all right. If the greatest number of people go and do what they undertake to go and do, what are we worried about? Why do we need this additional power? What indication is there that it is not working?

**Mr. Fee:** We are looking at this from different sides. You see this as an additional power. I see this as an additional way to get into the country for somebody who is offshore now.

**Mr. Borovoy:** No. They already can get in on that basis.

**Mr. Fee:** Where?

[Translation]

Vous parlez de limiter la liberté de mouvement. Je considère la chose un peu différemment. Quelqu'un à l'étranger demande à venir au Canada. Cette personne a des qualifications précises. L'immigration lui dit que l'on n'a pas besoin de ces qualifications à l'heure actuelle et qu'il n'est donc pas admissible. Toutefois, en Alberta, à Fort McMurray, on a besoin de quelqu'un ayant ces qualifications et sa demande sera acceptée s'il est disposé à aller vivre à Fort McMurray, en Alberta, pour une période déterminée. Je ne pense pas que nous limitons ainsi les droits de quiconque. Le choix est entre aller à Fort McMurray pendant un certain temps et rester chez soi.

**M. Borovoy:** Cette personne va à Fort McMurray et un employeur, qui s'aperçoit qu'elle risque d'être expulsée si elle ne reste pas, décide d'en profiter et de l'exploiter.

**M. Fee:** C'est la raison pour laquelle il existe dans les provinces une législation du travail.

**M. Borovoy:** Certainement, et combien de résidents permanents risquant l'expulsion vont-ils bénéficier gratuitement de ce genre de chose? Le problème est qu'il faut légiférer en fonction de la situation réelle. Ce genre de pouvoir peut être exercé pour rendre la vie très dure à certains.

**M. Fee:** Ne serait-il pas préférable de laisser cette personne où elle se trouve et de ne pas lui accorder le droit d'entrer au pays?

**M. Borovoy:** Non.

**M. Fee:** Est-ce là la solution?

**M. Borovoy:** Non, monsieur. Ce n'est pas la solution. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que nous ne voyons pas d'inconvénient à essayer d'obtenir ce genre d'engagements et à inciter ainsi les gens à aller à certains endroits. Par contre, avons-nous la preuve qu'il y ait tellement de gens qui abusent de la situation pour prendre ce risque, que l'on prendra inévitablement, si la loi donne un pouvoir de ce genre? Quelle preuve avons-nous de ces abus?

J'ai bien compris ce que vous avez dit.

**M. Fee:** Il n'y a pas d'abus et je ne pense pas que ce soit ce que l'on vise ici. Il ne s'agit pas d'abus. Il s'agit de répondre à une pénurie à un endroit particulier et de quelqu'un qui veut venir au pays.

**M. Borovoy:** Écoutez, je n'ai pas dit qu'il n'était pas normal que le Canada octroie un statut de résident permanent à une personne qui accepte d'aller vivre et travailler à tel ou tel endroit. Il n'y a rien de mal à cela. Si la majorité des gens font ce qu'ils s'engagent à faire, de quoi s'inquiète-t-on? Pourquoi prévoir ce pouvoir supplémentaire? Quelle preuve avons-nous que le système ne marche pas?

**M. Fee:** Nous considérons la chose sous un angle différent. Vous voyez là un pouvoir additionnel. J'y vois un autre moyen de faire entrer au pays quelqu'un qui se trouve actuellement à l'étranger.

**M. Borovoy:** Non. Il peut déjà entrer à ces conditions.

**M. Fee:** Où?

[Texte]

**Mr. Borovoy:** There is now—

**Mr. Fee:** No, there is not.

**Mr. Borovoy:** People acquire points for their willingness to go here or work there. That is one of the ways they acquire points.

**Mr. Fee:** No, that has not been the point system at all. As I recall the point system, specific skills they have, yes, but not where they are willing to go.

**Mr. Borovoy:** But those are often the same thing in fact.

I have no problem, as I said to you, if you want to give people inducements of that kind to go to certain places. That isn't the difficulty. The difficulty is, do you need to enforce it by way of deportation? All I am saying there is look at the experience. Are people doing what they agreed to do? If largely they do what they agreed to do, then what do we need it for? All I am suggesting to you is that before you create a power as intrusive as this, look at what is actually happening. So far what the government has put on the table isn't all that persuasive.

**Mr. Fee:** We are not going to agree on that. I think we are giving something. We are not putting in an intrusive power. We are giving somebody a right to come here who wouldn't otherwise have it.

**Mr. Borovoy:** By all means, give them the right to come here on that basis. All I'm questioning is whether you need the power of deportation to back it up.

• 1550

**Mr. Fee:** Okay. We won't keep hitting at it.

From the viewpoint of your association, do we have the right to set standards? Do you believe we have the right to set any standards for admission into this country, or should we just open the borders and let first come, first served, everybody comes?

**Mr. Borovoy:** As much as you may want a straw man to fight with here, I'm not going to be that straw man.

**Mr. Fee:** I've listened to you long enough, I know you're no straw man.

**Mr. Borovoy:** I appreciate compliments wherever I can get them.

Of course it's sensible for this country as well as any other to have standards for admissibility, standards for deportation, standards for what's acceptable behaviour once people are here, and all of that. Of course that's sensible.

**Mr. Fee:** You made a comment to Mr. Allmand when he paraphrased an argument given to us by the RCMP earlier; that type of argument drove you up the wall. That led me to believe if you were in Alberta and listening to some of my constituents, you'd spend most of your time hanging from the ceiling.

**Mr. Borovoy:** All I can say to you is, you said that, I didn't.

**Mr. Fee:** I haven't heard many arguments like yours from rural Alberta.

**Mr. Borovoy:** I'd be happy at your invitation and expense to go there and help you make them if you like.

[Traduction]

**M. Borovoy:** Il existe déjà. . .

**M. Fee:** Non, justement.

**M. Borovoy:** On donne des points aux candidats à l'immigration qui sont prêts à aller ou à travailler à tel endroit. C'est une des façons de gagner des points.

**M. Fee:** Non, ce n'est pas du tout le système de points. Si je me souviens bien, les qualifications donnent en effet des points mais pas la destination.

**M. Borovoy:** Mais c'est souvent la même chose en réalité.

Comme je vous le disais, je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'on incite les gens à aller à certains endroits. Ce n'est pas là le problème. Le problème vient du fait que l'on veut faire appliquer cette disposition par l'expulsion en cas de non-respect des conditions? Tout ce que je demande c'est que l'on examine la situation. Les immigrants respectent-ils leur engagement? Si c'est le cas à quoi cette disposition sert-elle? Tout ce que je dis c'est qu'avant de créer un pouvoir aussi contraignant que celui-ci, il faut examiner la situation. Jusqu'ici tous les arguments donnés par le gouvernement ne sont pas tellement convaincants.

**M. Fee:** Nous ne tomberons pas d'accord là-dessus. Je crois que nous ajoutons quelque chose. Il ne s'agit pas de contrainte. Nous donnons au contraire à quelqu'un, qui n'aurait pas pu entrer autrement, le droit d'entrer au Canada.

**M. Borovoy:** Je suis tout à fait d'accord pour qu'on leur donne le droit de venir à ces conditions. Je voudrais simplement savoir si l'expulsion est vraiment indispensable.

**M. Fee:** Je comprends.

Est-ce que vous nous reconnaissez le droit de fixer des normes ou bien estimez-vous que l'on devrait laisser rentrer tous ceux qui le souhaitent?

**M. Borovoy:** Je n'ai pas l'intention de me prêter à ce genre de raisonnement spéculatif.

**M. Fee:** Je connais votre puissance de raisonnement.

**M. Borovoy:** Merci du compliment.

Il est normal par ailleurs que le Canada, comme n'importe quel autre pays, fixe des normes d'admission et d'expulsion ainsi que des normes sur ce que constitue un comportement acceptable.

**M. Fee:** Vous avez été enrégé par les explications fournies par la GRC et évoquées par M. Allmand; dans ces conditions, j'imagine votre fureur si vous pouviez entendre ce que certains de nos électeurs de l'Alberta disent à ce sujet.

**M. Borovoy:** C'est vous qui le dites.

**M. Fee:** Votre opinion n'est certainement pas partagée par les habitants des régions rurales de l'Alberta.

**M. Borovoy:** Si vous me payez le voyage en Alberta, je me ferai un plaisir de leur expliquer mon point de vue.



[Text]

**Mr. Fee:** What suggestions would you have for us to put in here that we could protect society from undesirables coming into our country?

**Mr. Borovoy:** Yes, of course I do. That was the point of the remarks I made with respect to the deportation of permanent residents.

I said that I can envision an argument for somewhat broader standards where visitors are concerned. But once a person has acquired the status of permanent resident, then if such a person has committed a very serious offence—and we can discuss how one ought to define that—and has actually been found guilty of committing such a serious offence in this country, or if there are reasonable grounds to believe they've committed such an offence elsewhere, actually participated in it, not simply that they belong to or somebody predicts they're going to, but they've done it, then certainly those people can be deported and should be.

I say to you, what indication is there that the reasonable protection of Canadian society requires more than that? Given that before you give people permanent resident status they are subject to investigation, they are subject to a lot of checks before you give them the permanent resident status, then why not the kind of standards I'm talking about once you give it to them?

**Mr. Fee:** Could you tell me what decision you would make in a situation that occurred here in Ottawa earlier where a group of people attacked an embassy of another country? I don't know if those people were permanent residents of Canada, whether they were visitors, or whether they had just arrived. How would you treat those people who abused our laws and our hospitality by attacking another nation, by taking that nation's hostilities and transplanting them onto Canadian soil?

**Mr. Borovoy:** I'm not sure exactly what offence they committed. If you are talking about the commission of serious offences, whether it's against another nation or whether it's against the Canadian nation, there's no reason that we have to put up with that.

**Mr. Fee:** I appreciate that.

**Mr. Borovoy:** But, of course, I hasten to point out, I'm talking about serious misconduct actually committed by the person to be deported, not simply membership, whatever in the world that means, in an organization that may have committed some indictable offence.

**Mr. Fee:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Reid, can you fit yours within three or four minutes? We still have three more witnesses.

**Mr. Reid:** I'll try.

To follow up on Mr. Heap's point, when we discussed the definition of terrorism, in your written comments you talk about the problem of the definition of the term "subversion". Can I impose that if you're going to help us with the term "definition", that you help us with the term "subversion"? When you talk about... I won't use some of the words that you use, but the concerns that you have, are you prepared to elaborate there as well?

[Translation]

**M. Fee:** Qu'est-ce qu'on doit faire à votre avis pour empêcher les individus indésirables de venir s'établir chez nous.

**M. Borovoy:** Il faut bien entendu prévoir certaines mesures et c'est justement ce à quoi je pensais en parlant de l'expulsion des résidents permanents.

On pourrait notamment envisager des normes plus strictes en ce qui concerne les touristes. En revanche, il ne fait pas de doute qu'il faut expulser les résidents permanents qui ont commis un délit grave soit ici au Canada, soit ailleurs; il faut bien entendu s'assurer qu'il s'agit bien d'un délit et non pas de la simple appartenance à telle ou telle organisation.

Je ne pense pas que nous ayons besoin de mesures plus strictes pour nous protéger contre ce type d'individus. Il ne faut pas oublier en effet qu'avant d'être admises en tant que résidents permanents, ces personnes subissent toute une série d'enquêtes de vérification.

**M. Fee:** Il n'y a pas si longtemps, un groupe d'individus a attaqué une ambassade étrangère à Ottawa. J'ignore s'il s'agissait de résidents permanents, de touristes ou de personnes qui venaient tout juste d'arriver. Qu'auriez-vous fait en pareil cas?

**M. Borovoy:** Le tout c'est de déterminer le délit dont il se sont rendu coupables. S'il s'agit d'un délit grave, contre le Canada ou contre un pays étranger, il faut certainement sévir.

**M. Fee:** À la bonne heure.

**M. Borovoy:** Mais il faut établir avant d'expulser quelqu'un que l'individu en question a lui-même commis un délit grave, le seul fait d'appartenir à telle ou telle organisation ne pouvant en aucun cas être un motif d'expulsion.

**M. Fee:** Merci.

**Le président:** Monsieur Reid, je vous demanderais de ne pas dépasser trois ou quatre minutes car il nous reste encore trois témoins à entendre.

**M. Reid:** Je ferai de mon mieux.

Dans votre exposé vous évoquez la difficulté de définir la notion de subversion. Est-ce que vous pourriez nous préciser votre pensée?

[Texte]

**Mr. Borovoy:** I regret that you went looking for Solomon and you got Borovoy instead.

**Mr. Reid:** You know, I wouldn't know the difference.

• 1555

**Mr. Borovoy:** I am going to treasure this day.

**The Chairman:** Would paragraph 2(d) in the CSIS Act be sufficient for subversion?

**Mr. Borovoy:** You may recall that in another incarnation we objected very vigorously to paragraph 2(d) of the CSIS Act. That's the difficulty with these rather elusive concepts of subversion.

**Mr. Reid:** Second question. I assume that you have strong concerns about the current section 27 because, frankly, the changes are not substantial in terms of anticipated offences.

**Mr. Borovoy:** I appreciate what you're saying. Since the days that the Immigration Act was proclaimed back in the 1970s, we have had some real problems with section 27, but of course this bill is extending what we consider to be a repugnant concept even further.

**Mr. Reid:** Yes. What I wouldn't want is the impression left that it is creating that repugnant concept.

**Mr. Borovoy:** No, that's fair.

**Mr. Reid:** It's evolving a little bit.

**Mr. Borovoy:** Incidentally, I should say this. Sometimes when a concept is sufficiently extended, as you can appreciate, a difference of degree starts to become a difference in kind as well. I don't know that we need belabour that point. Suffice it to say that there is more repugnancy here.

**Mr. Reid:** At the risk of getting in trouble with the chair, I have a question that some might call philosophical. I have a problem sometimes. I think out loud on these committees and I get myself in trouble.

The concerns that you raise about the deportation of a permanent resident have some validity to them. The philosophy or the principles that you address, the deportation by intuition and that sort of concept, why should that only be a concern applied to permanent residents and not applicable equally to refugee claimants, visitors or others?

**Mr. Borovoy:** I tried to be clear and perhaps wasn't sufficiently, so I appreciate that question.

**Mr. Reid:** You are getting neither Solomon nor Borovoy here.

**Mr. Borovoy:** No, I am sure the fault was mine.

We simply couldn't address the myriad of problems that are covered in this bill within the timeframe allotted. We chose the deportation of permanent residents because of the special obligations we believe the country owes to those to whom it has given this status. Without question, some of the same problems will arise with respect to refugees and others.

Some distinctions might be made with respect to visitors; one might have a broader standard for them. That is exactly why we wanted more time to be able to ponder these sections and not have this rushed through this way.

[Traduction]

**M. Borovoy:** Je ne suis pas le roi Salomon, bien entendu.

**M. Reid:** Sans doute.

**M. Borovoy:** Je me souviendrai de cette journée.

**Le président:** Est-ce que l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS est une bonne définition de la subversion?

**M. Borovoy:** Nous avons déjà eu l'occasion de manifester notre opposition à l'alinéa 2d) de la Loi sur le SCRS. La notion de subversion est d'ailleurs difficile à définir.

**M. Reid:** Je présume que l'actuel article 27 est loin de vous satisfaire.

**M. Borovoy:** En effet, depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration dans les années soixante-dix, nous avons toujours utilisé l'article 27; or, l'actuel projet de loi ne fait qu'aggraver une disposition répugnante.

**M. Reid:** Je tiens toutefois à souligner qu'il ne s'agit pas d'une notion nouvelle.

**M. Borovoy:** C'est exact.

**M. Reid:** Il y a eu un léger changement.

**M. Borovoy:** Parfois un changement quantitatif peut devenir un changement qualitatif. Toujours est-il qu'en l'occurrence, cette disposition a été aggravée.

**M. Reid:** Je voudrais maintenant vous poser une question de principe, au risque d'indisposer le président.

Ce que vous avez dit au sujet de l'expulsion des résidents permanents est très intéressant. Mais pourquoi votre objection à une expulsion arbitraire ne serait-elle pas également valable pour l'expulsion de demandeurs d'asile ou de touristes?

**M. Borovoy:** Je ne me suis peut-être pas exprimé de façon suffisamment claire.

**M. Reid:** Cela peut vous arriver même à vous.

**M. Borovoy:** En tout cas, c'est ma faute.

Quoi qu'il en soit, il nous a été impossible d'examiner toutes les questions évoquées dans le projet de loi, étant donné le peu de temps dont nous disposons. Nous avons donc insisté sur l'expulsion des résidents permanents qui, à notre avis, devraient bénéficier d'un traitement spécial dès lors qu'ils ont été admis. Mais il va de soi que des problèmes analogues pourraient se poser en ce qui concerne les réfugiés et d'autres personnes.

On pourrait cependant envisager des normes plus strictes pour les touristes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous aurions souhaité disposer de plus de temps pour examiner ces dispositions à tête reposée.



[Text]

**Mr. Reid:** Thank you.

**Mr. Shields (Athabasca):** People going to university are often supported by northern communities—for example, \$10,000 or \$5,000 a year, for a period of three or four years—with the proviso that they finish the university and come back and spend two or three years working in that community.

The Canadian Armed Forces support medical students in university nearly at a percentage of their pay, with the proviso that they come back and serve in the military for a period of five years or they pay the money back.

The problem we are facing here is with regard to people who sign a contract. They get their landed immigrant status on the basis that they are going to go to a certain community and work for a period of time. If not, they will lose their status and go back. You seem to object to that. What “or” would you put on? If you don’t live up to this agreement, you either do that or you are going to do something else.

• 1600

**Mr. Borovoy:** I probably cannot think fast enough to devise an adequate response to your question, but let me put it at least in theoretical terms.

If you want to create something analogous to a civil lawsuit for a breach of contract, there might be something to be considered there. Remember that I was addressing myself only to the use of the power of deportation as the instrument of enforcement. But if there were some other mechanisms that could occur to people who can be more instantly creative, or as I would implore you to take a bit longer and you could be less instantly and more deliberately or thoughtfully creative, you might be able to devise something more analogous to the lawsuit than is the power of deportation, which more closely resembles the criminal sanction of incarceration than the civil sanction of a lawsuit for damages.

That is something more creative heads than mine might address. I was simply saying that the power of deportation ought not to be used on the basis of a record that discloses so little indication of abuse by those permanent residents.

**Mr. Shields:** They just came in on a work visa only and were not given landed immigrant status until they served their three years. Would that be more satisfactory?

**Mr. Borovoy:** I would have to examine for those purposes the implications of how the visa system operates. Unfortunately I just can’t do that this instant.

My point to you simply is that where permanent residents are concerned, there is no basis on the record for using the power of deportation, whatever else might be arguably acceptable.

**The Chairman:** Mr. Borovoy, I think today is the first time I have seen you take out a piece of paper and actually read it, and I understand why.

Members who are not familiar with Mr. Borovoy should know that he has come before committees on very complex pieces of legislation, even more complex than this, and has given a discourse for 45 minutes without a note, without a single note, and we are all pouring through ours.

[Translation]

**M. Reid:** Merci.

**M. Shields (Athabasca):** Les étudiants du Grand Nord qui se rendent à l’université peuvent obtenir des bourses de 5 000\$ à 10 000\$ par an pendant trois ou quatre ans, à condition de s’engager à revenir travailler pendant deux ou trois ans au sein de la communauté après avoir terminé leurs études universitaires.

De même les Forces armées accordent des bourses aux étudiants en médecine qui en retour doivent s’engager soit à travailler à l’Armée pendant cinq ans soit à rembourser l’argent qui leur a été avancé.

Or, vous vous opposez à ce que des personnes ayant obtenu le statut d’immigrant reçu, à condition de s’établir pendant une période déterminée dans une agglomération donnée, perdent ce statut s’ils quittent cette agglomération avant la date prévue. Or, il faut bien prévoir des sanctions lorsqu’il y a rupture d’engagement.

**M. Borovoy:** Je vais essayer de répondre à votre question, du moins sur un plan théorique.

On pourrait, en effet, envisager des poursuites en cas de rupture de contrat. Mais lorsque je parlais tantôt, j’avais à l’esprit uniquement la menace d’expulsion en tant que sanction. Plutôt que l’expulsion, que l’on pourrait assimiler à la réclusion en droit pénal, on pourrait prévoir des poursuites au civil avec dédommagement.

Il y aurait certainement moyen de trouver quelque chose. L’expulsion, à mon avis, est une sanction tout à fait disproportionnée pour une simple rupture de contrat que l’on reproche à ces résidents permanents.

**M. Shields:** On pourrait peut-être envisager de leur accorder un permis de travail pendant une période de trois ans, et c’est après ces trois ans que l’on accorderait le statut d’immigrant reçu. Qu’en pensez-vous?

**M. Borovoy:** Il m’est vraiment impossible de vous répondre de but en blanc sans examiner la question plus à fond.

Je tiens seulement à répéter que rien ne justifie l’expulsion des résidents permanents, même si d’autres mesures pourraient s’avérer acceptables.

**Le président:** Monsieur Borovoy c’est la première fois à ma connaissance que vous avez lu un texte écrit.

Pour ceux qui ne connaissaient pas M. Borovoy, je vous signale qu’il lui est arrivé à plusieurs reprises de comparaître devant différents comités à propos de projets de loi bien plus complexes que celui-ci et de parler sans notes pendant trois quarts d’heure.

[Texte]

**Mr. Friesen:** Mr. Chairman, I take seriously the example he raised, unsullied as I am by legal training—

**Mr. Borovoy:** Stop showing off.

**Mr. Friesen:** How would you rewrite that clause?

**Mr. Borovoy:** Which clause?

**Mr. Friesen:** The one you read that you found so offensive. I agree with you.

**Mr. Borovoy:** Oh, I wasn't suggesting that I rewrite it.

**Mr. Friesen:** Oh, I see.

**Mr. Borovoy:** No, no. I am actually more sympathetic with statutory drafters than you might think. All I want is a little more time to read it.

**Mr. Friesen:** It would still be the same mess afterward.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Borovoy.

Colleagues, Professor James Hathaway is with the Osgoode Hall Law School of York University. We asked him to come and give us some evidence relating more to the international aspects. He has kindly agreed to review the act for us and has done so.

• 1605

Professor Hathaway, rather than you reading the full 11 pages of your brief, we will append it to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*, which will allow you to go right to the main points you want to make in layman's language. Then we will have some questions for you. You have the floor, sir.

**Professor James C. Hathaway (Osgoode Hall Law School, York University):** Thank you, Mr. Chairman. Members of the committee, I have every sympathy for you, at 4 p.m., as we proceed through yet another presentation on this bill. I will try to keep my presentation as focused as I can.

As you will have noted from the brief, my approach has been to be as pragmatic and concrete as I can possibly be, taking into account the chairman's admonition that the role of the legislative committee is to look at precise details of drafting insofar as that is possible. So I have attempted to give you some very precise language that would assist in providing you with a better sense of where I think this particular legislation should go.

The first point I raise in my brief, on page 1, deals with the situation Mr. Friesen raised in his question to the UNHCR this morning on how we are to deal with the situation in which a genuine refugee finds protection in a state but subsequently becomes at risk in the intermediate country, then has to come to Canada.

It seems to me that the answer was quite neatly contained in the draft of Bill C-55, in subsection 46.01(2), which ensured that claims of that kind went on to be considered by the refugee board, which, if convinced the claimant still feared persecution in the country of origin, was then required to decide whether or not the claimant had what is referred to as de facto nationality in that intermediate state, before determining the claim; in other words, whether the claimant could go back to that intermediate state and whether that intermediate state would admit the refugee to its society in terms of human rights protection.

[Traduction]

**M. Friesen:** En tant que profane, j'estime que l'exemple cité par M. Borovoy est très intéressant.

**M. Borovoy:** Ne vous vantez pas.

**M. Friesen:** Comment modifieriez-vous cet article?

**M. Borovoy:** Quel article?

**M. Friesen:** Celui justement que vous jugiez inadmissible.

**M. Borovoy:** Je n'ai pas dit qu'il fallait le réécrire d'un bout à l'autre.

**M. Friesen:** Je vois.

**M. Borovoy:** Et j'apprécie en effet le travail des rédacteurs. Il nous faudrait plus de temps pour l'examiner.

**M. Friesen:** Donc, rien ne changerait.

**Le président:** Merci, monsieur Borovoy.

Je vous présente maintenant le professeur James Hathaway de la faculté de droit de Osgoode Hall de l'Université York. Nous l'avons invité à nous parler des aspects internationaux du projet de loi, ce qu'il a accepté de faire.

Plutôt que de vous demander de nous donner lecture de 11 pages de votre mémoire, celui-ci sera annexé au compte rendu de la réunion, ce qui vous permettra d'insister sur les points saillants, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. James C. Hathaway (professeur, faculté de droit Osgoode Hall, Université York):** Merci, monsieur le président. Il est déjà 16 heures et je suis sûr que vous devez commencer à être fatigué d'entendre tous ces exposés au sujet du projet de loi. Je vais essayer d'être bref.

Je vais essayer de vous parler en termes pratiques, pour vous aider notamment à examiner les différents détails du projet de loi. J'ai donc quelques suggestions à vous soumettre.

À la page 1 de mon mémoire, j'évoque le cas des véritables réfugiés politiques qui, après avoir trouvé refuge dans un pays, sont à nouveau en danger dans un autre pays et cherchent donc à être admis au Canada.

Or, la solution à ce problème figurait déjà dans l'alinéa 46.01(2) du projet de loi C-55, qui prévoyait qu'il appartiendrait à la Commission des réfugiés de décider si les demandeurs d'asile susceptibles d'être persécutés dans leur pays d'origine avaient la nationalité de facto du pays, l'intermédiaires et par conséquent pourraient sans danger y retourner et y jouir de tous les droits de la personne.



## [Text]

That system has functioned quite well, insofar as claims have come before the refugee board, where the person was re-admissible to an intermediate state and the evidence before the IRB was that the state respected the human rights of that refugee in terms of absorbing him or her into the national community. The de facto nationality clause could be invoked in order to deny refugee status and return the individual.

The problem is that the proposed deletion of subsection 46.01(2), taken together with one of the new eligibility clauses—paragraph (1)(a)—pre-empts the refugee board from even looking at this issue of whether or not there is de facto nationality in the intermediate state and could result in Canada sending genuine refugees back not only to intermediate European states, as we have all talked about, but to intermediate states in Africa, Asia, and elsewhere, which may have absolutely no ability to protect that refugee from persecution.

I have read the department's evidence. Its officials say it is impossible to reword this paragraph to account for the deletion of the credible basis stage. That is simply not true, as you'll see from my proposed amendment on page 1. I believe I have changed three words, so it can be done. Nor is it true to say that proposed subsection 53.1 addresses this problem, because that section creates absolutely no mechanism to hear the facts about the actual state of safety in the intermediate state.

Moreover—and this is perhaps the most important point—in all my discussions with the department there has been absolutely no indication that the current procedure has led to any abuse or caused any problems of any kind. As the expression goes, if it ain't broke, why try to fix it?

Let me turn to my second issue, which is the way in which the prescribed country access criterion is drafted. As you heard from UNHCR this morning, the drafting is problematic.

In the minister's evidence before this committee, Mr. Valcourt answered a question from Mr. Heap on this issue by saying, "Do you think that Canada would want to be party to an agreement with the signatory of the Geneva Convention that does not respect the principles of it? . . . Well, I do not think so; we will not." In other words, the minister recognized there is a lot more to look at than simply compliance with article 33, the *non-refoulement* provision; otherwise we could end up returning refugees to a state that would not ship them away but would starve them to death or otherwise maltreat them within its own borders.

On the same issue, UNHCR unequivocally argued this morning that the minimum international procedural safeguards have to be in place before return of refugees is appropriate. These safeguards are very minimal, by the way, as those of you who have looked at the conclusion will be aware. That is consistent with the testimony of Associate Deputy Minister Harder, who indeed said that the quality of the hearing that would be expected for refugee claimants was key to the prescribed country system.

## [Translation]

Jusqu'à présent le système à fort bien marché, la Commission des réfugiés ayant déterminé que le demandeur d'asile pouvait sans danger réintégrer le pays intermédiaire où il était assuré de bénéficier de tous les droits de la personne. L'article sur la nationalité de facto pourrait donc être invoqué pour refuser l'asile politique à un demandeur et le renvoyer au pays tiers.

L'ennui c'est que l'élimination proposée de l'alinéa 46.01(2), réuni au nouvel alinéa (1)(a), ne permet plus désormais à la Commission des réfugiés de vérifier si le demandeur bénéficie ou non de la nationalité de facto dans le pays tiers, si bien que nous risquons de refouler de véritables réfugiés politiques non seulement vers des pays d'Europe mais également en Afrique ou en Asie où ils risquent d'être persécutés.

J'ai lu ce que les représentants du ministère avaient à dire à ce sujet, à savoir qu'il n'y a pas moyen de modifier le libellé de cet article, ce qui est faux, et vous trouverez un amendement à cet article à la page 1 de mon exposé. De plus, l'alinéa 53.1 ne résoudra pas davantage le problème car il ne permet pas d'établir les conditions de sécurité que les personnes ainsi expulsées auraient à affronter dans un pays tiers.

Enfin et j'arrive là au point le plus important, les dispositions actuellement en vigueur n'ayant donné lieu à aucun abus, pourquoi les changer?

Passons maintenant si vous le voulez bien aux critères d'admission des pays tiers critiqués par les représentants du Haut Commissariat pour les réfugiés.

En réponse à une question à ce sujet de M. Heap, M. Valcourt a répondu que le Canada ne traiterait jamais avec des pays signataires de la Convention de Genève qui n'en appliqueraient pas toutes les dispositions. Ce qui revient à admettre que le seul article 33 sur le non-refoulement n'est pas si simple et qu'on risque donc de refouler des réfugiés vers des pays où ils risquent de subir des mauvais traitements.

Mais, en outre, les représentants du Haut Commissariat ont expliqué ce matin qu'avant de refouler des réfugiés, il faut s'assurer de l'existence de normes internationales minimum, normes qui constituent en effet tout juste le minimum. C'est d'ailleurs ce qu'a expliqué le sous-ministre adjoint M. Harder, lorsqu'il précisait que les demandeurs d'asile ne seraient refoulés que vers des pays où leurs demandes seraient examinées correctement.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

Finally, everyone, including the associate deputy minister, agrees that we must not allow refugees to go into orbit in the application of the prescribed country clause, as could very easily have occurred with the Somali case Mr. Friesen cited this morning.

So here it is. We all have an agreement on what the factors for prescribed country should be. Yet the legislation as drafted does not reflect that consensus. My proposal to you is to take into account both the minister's undertakings and the UNHCR's representations this morning and rework the prescribed country concept in the way that I have proposed on page 2; that is, a country could be prescribed if three criteria are met: first, it has to be a country that respects the human rights of refugees and refugee claimants; second, it has to have a minimally acceptable international procedure; and third, we have to know that they are going to let the person back in. It is simple, straightforward, and incorporates the undertakings of the minister and the concerns of UNHCR.

The third concern I deal with in the brief is the proposed deviation from the requirement of unanimity for rejection of a claim by the board. These procedures, as I believe you heard from Mr. Fairweather, will not only slow down the determination process and risk the deterioration of the IRB's current efficiency, but also in practical terms, as I believe lawyers said to you this morning, they are quite useless.

Under the current law, if both board members agree that the claimant's destruction of identity documents or return to her state of origin is legally relevant—and I underscore those words—if they accept it as true and they find it to be legally relevant, the case can be rejected. For example, the absence of documents may undercut the claimant's allegation to be of a particular nationality, or return to the home state may negate the supposed fear of persecution.

So why do we need the amendment? The only possible logic, bizarre as it is, is that the drafters do not want the board to weigh document destruction or return to the home state into the ordinary need for protection equation, as both the present law under Bill C-55 and the refugee convention require. Instead, what these amendments are saying is effectively this: if both members are genuinely convinced either that there was document destruction or return to the state of origin, notwithstanding the fact that one of those members believes the person will face torture or other persecution because of race, religion, etc., that is enough to deny the refugee claim. Now, surely that is a bizarre equation, to penalize someone either for return or document destruction in the face of a decision by one of two board members that indeed there is a serious risk of persecution.

En fait, tout le monde est d'accord pour dire qu'il ne faut pas laisser les demandeurs d'asile dans le vide sous prétexte d'appliquer l'article sur les pays prescrits, ainsi que cela aurait pu arriver aux Somaliens dont le cas a été évoqué ce matin par M. Friesen.

Donc bien que tout le monde semble d'accord sur ce que l'en entend par pays prescrit, ce n'est pas ce qui figure dans le projet de loi. Il faudrait donc prendre en compte les engagements du ministre ainsi que les remarques du représentant du Haut Commissariat aux réfugiés et modifier le libellé de l'article sur les pays prescrits ainsi que je le propose à la page 2 de mon exposé; il faudrait notamment prévoir trois critères pour un pays prescrit: premièrement ces pays doivent respecter les droits de la personne des réfugiés politiques et des demandeurs d'asile politique; deuxièmement, ils doivent suivre une procédure internationale minimum et troisièmement, il faut que nous soyons assurés qu'ils acceptent les personnes que nous leur renvoyons. Ainsi il serait tenu compte aussi bien des engagements du ministre que des préoccupations du Haut Commissariat aux réfugiés.

Venons-en maintenant aux exceptions prévues à la règle de l'unanimité lorsque la Commission rejette une demande d'asile politique. Ainsi que M. Fairweather vous l'a expliqué, cela risque non seulement de ralentir le processus décisionnel de la Commission, mais cela ne servirait à rien, comme des avocats vous l'ont expliqué tantôt.

Aux termes des dispositions actuellement en vigueur, si les membres de la Commission sont tous deux d'accord pour dire que le fait d'avoir détruit les documents ou le retour au pays d'origine est pertinent du point de vue juridique, les demandes d'asile peuvent être refusées. Ainsi en l'absence de documents officiels, il peut être impossible de confirmer la nationalité présumée du demandeur d'asile, et le retour au pays d'origine annule les craintes de persécution.

À quoi donc servirait cet amendement? Or, aussi étonnant que cela puisse paraître, il s'agit d'empêcher que les membres de la Commission prennent en compte la destruction des documents officiels ou le renvoi vers le pays d'origine pour déterminer la protection dont la personne a besoin, ainsi qu'il est prévu par les dispositions du projet de loi C-55 et la Convention internationale sur les réfugiés. Aux termes de ces amendements, si les deux membres de la Commission sont convaincus que le demandeur d'asile a détruit ses documents de propos délibéré et même si un des deux membres de la Commission pense que si le demandeur est renvoyé vers son pays d'origine il risque d'y être persécuté en raison de sa race, de sa religion, etc., sa demande peut néanmoins être rejetée. Je ne vois pas très bien pourquoi ces demandes devraient être rejetées alors qu'un des membres de la Commission a de bonnes raisons de croire que s'il est renvoyé vers son pays d'origine, le demandeur d'asile risque d'y être persécuté, et ce même s'il a effectivement détruit ses documents officiels ou est déjà retourné une fois dans son pays d'origine.



*[Text]*

Again, the mechanisms that we now have allow both return and document destruction to be taken into account. There are many cases before the IRB where, for example, return to the state of origin has been held to undercut the genuineness of fear and the claims have been rejected taking into account all of the circumstances and not fixating on one small portion.

My fourth point, raised at page 5 of the brief, addresses the other deviation from the requirement for unanimity for rejection. That premised on a decision by cabinet on some unspecified basis that the country of origin of the refugee respects human rights.

The first problem, I suspect, is clear to everyone, that absolutely no country, including Canada, always respects the human rights of its citizens. Even we, and most other democratic states, have been held to be responsible for human rights violations by the United Nations and other international tribunals. The reference to respect for human rights is so vague as to be effectively useless.

Second, even some so-called good citizen states on occasion produce refugees. We have, the U.K. has, France has. Every state at some point in its history has produced some refugees. Claimants who come from states—

**Mr. Friesen:** Refugee claimants.

**Prof. Hathaway:** I would argue refugees. Claimants who come from states that generally respect human rights already have a tough row to hoe. They are going into a system like ours where all the documentary evidence is stacked against them. They effectively have to disabuse a presumption against the genuineness of their claim, in any event, without adding to their difficulties by requiring that they convince both members of the board rather than one, as is normally the case.

• 1615

When the minister came before this committee, he said these deviations from the unanimous rejection requirement only made sense if they responded to a real problem with the current system. He said, and I quote:

We've built in exceptions in these proposals, but they are meant to address problems recurring under the current system where we see some people abusing it and preventing the efficient operation of it by behaviour that should not be encouraged.

Please allow me to briefly share with you some statistics from the first quarter of this year, as reported by the IRB. Of the claims made against Australia, zero were recognized; Barbados, zero; France, zero; Germany, zero; Hong Kong, zero; Ireland, zero; Jamaica, zero; Portugal, zero; Spain, zero; the U.S., zero.

Many other countries, like Great Britain and the Scandinavian countries, didn't even generate a single claim to refugee status. So, as the TV commercial goes, "Where's the beef?" I take the minister at his word that the exceptions to unanimity for rejection should be countenanced only if there really is a problem with the current system, and there clearly isn't.

*[Translation]*

Aux termes de la loi actuellement en vigueur, on prend en compte le fait d'avoir détruit des documents officiels ou d'être revenu dans son pays d'origine. Il y a eu de nombreux cas où la Commission a refusé la demande d'asile de personnes qui, étant revenues de leur pays d'origine, ne pouvaient plus prétendre qu'elles risquaient d'y être persécutées.

J'évoque à la page 5 de mon mémoire l'autre exception à la règle de l'unanimité pour le refus de demande d'asile politique. Il s'agit naturellement du cas où le Conseil des ministres déciderait que le pays d'origine respecte les droits de la personne.

Pour commencer, aucun pays y compris le Canada ne peut prétendre respecter toujours et en toute circonstance les droits de la personne de tous ses ressortissants. Il est arrivé à tous les pays démocratiques, y compris le Canada, de violer ces droits. Cette disposition est donc bien trop vague pour être d'une quelconque utilité.

Il arrive par ailleurs des réfugiés politiques arrivent que d'États généralement respectueux des droits de la personne ainsi que cela a été le cas notamment de la France et de la Grande-Bretagne. Cela peut arriver n'importe où selon les circonstances. Les demandeurs d'asile qui viennent de pays...

**M. Friesen:** Vous parlez des demandeurs d'asile politique.

**M. Hathaway:** Je parle des réfugiés politiques. Les demandes d'asile politique de la part de ressortissants de pays qui en règle générale respectent les droits de la personne posent un problème. Ces personnes ont généralement beaucoup de mal à convaincre les autorités du bien fondé de leur demande; je ne vois donc pas pourquoi il faudrait dans leur cas que les deux membres de la Commission soient d'accord plutôt qu'un seul, comme c'est généralement le cas.

Lorsque le ministre a comparu devant le comité, il a précisé que ces exceptions à la règle de l'unanimité ne seraient valables que si le régime actuellement en vigueur causait des difficultés. Voilà ce qu'il a dit et je cite:

Les exceptions que nous avons prévues visent à résoudre les difficultés causées par le régime actuel lorsque des individus cherchent à en profiter.

Permettez-moi de vous citer quelques statistiques pour le premier trimestre de l'année citées par la Commission. Aucune demande d'asile politique n'a été accordée pour les ressortissants des pays suivants: l'Australie, les Barbades, la France, l'Allemagne, Hong Kong, l'Irlande, la Jamaïque, le Portugal, l'Espagne et les États-Unis.

Il n'y a pas eu de demande d'asile politique de la part de ressortissants de la Grande-Bretagne ou des pays scandinaves. Dans ces conditions, où est le problème? Les exceptions à la règle de l'unanimité ne devraient être envisagées que s'il y a des problèmes; or il est tout à fait clair qu'il n'y en a pas.

## [Texte]

If, on the other hand—and I would see this as legitimate—we're concerned not about an actual problem but about protecting ourselves against some future, still-below-the-surface threat, I would urge you to take into account the representations made this morning by UNHCR that international standards permit special procedures only for cases that are manifestly unfounded. Like UNHCR, I have absolutely no trouble with Canada incorporating a safeguard of this kind into its legislation, but that would be best accomplished by the kind of revised language I have drafted, at the bottom of page 5. It seeks to negatively fast-track only those cases that clearly meet the UNHCR standard of manifest unfoundedness.

I've addressed these four issues very quickly because those that remain are more important and perhaps the ones you have heard less about. On page 6 of my brief I address what can only be described as the very bizarre requirement that the very judge of the Federal Court trial division, at the very moment he or she renders judgment, is the only person who can grant access for review to the appeal division. This provision is not wholly unprecedented, but it offends basic logic. The point of an appeal, after all, is to allow a fresh mind to consider the issue. How on earth can the very judge whose decision is impugned be considered to possess a fresh mind on the propriety of his or her own decision? This is a bit like saying to one of my students, yes, you have a right to appeal the grade Hathaway gave you for the course, but, by the way, Hathaway has to agree he was wrong before we'll even look at the issue. I suspect I don't need to elaborate on how law students would and should react to that kind of a rights regime.

Moreover, is it really always clear that an appeal is meritorious at the very moment a decision is rendered, as the act would require? Conscientious counsel, after all, surely review the record before launching an appeal, a practice I hardly think we would want to discourage.

A third logical problem is that a critical function of appellate courts is to take on those cases from below that present an opportunity to resolve conflicts in the case law of the trial courts. The trial judge, whose decision is being challenged and who presumably believes he or she followed the *stare decisis* is hardly well placed to decide whether that kind of conflict exists.

Beyond logic, this unprecedented procedure is legally problematic. In my view, and in that of the senior administrative law professor at Osgoode Hall, there is simply no question that if an appeal is established, as the Federal Court Act does, it must satisfy basic notions of fairness or find itself in conflict with section 7 of the charter.

The bottom line is that somebody other than the very judge who made the impugned decision has to be the arbiter of access to appeal, and a reasonable opportunity must be given to assemble the arguments in support of an appeal. A single judge of the court of appeal, whose decision would not be reviewable, is the best way to meet legal obligations without a significant cost in terms of efficiency.

## [Traduction]

En revanche, s'il s'agit de se prémunir contre des problèmes hypothétiques, il faudrait, comme le Haut Commissariat aux réfugiés l'a fait valoir ce matin, que des modalités spéciales ne soient autorisées au plan international que pour les cas qui de toute évidence sont non fondés. Une disposition de ce genre pourrait effectivement être prévue dans la loi, ainsi que je l'ai proposé au bas de la page 5 de mon exposé. Donc seules les demandes manifestement non fondées selon les normes du Haut Commissariat aux réfugiés seraient rejetées sans autre forme de procès.

J'ai passé rapidement sur ces quatre questions pour en venir maintenant aux problèmes plus importants et pourtant moins souvent évoqués. À la page 6 de mon mémoire je parle de la disposition selon laquelle le juge de la Cour fédérale est la seule personne autorisée à saisir la division d'appel d'une demande de révision. Cette disposition, même si elle n'est pas sans précédent, n'en est pas moins illogique. Car une demande d'appel signifie en principe que la cause sera examinée par une autre personne. Comment peut-on s'attendre à ce que le juge dont la décision est récusée se prononce sur le bien-fondé de celle-ci? C'est comme si les étudiants qui veulent interjeter appel des notes que je leur ai données soient auparavant obligés de me convaincre que je les ai effectivement mal notés. Vous voyez d'ici ce qui arriverait si on essayait d'imposer pareille mesure aux étudiants en droit.

Par ailleurs ce n'est pas au moment où la décision est rendue par le juge qu'on peut déjà se prononcer sur le bien-fondé d'une procédure d'appel, même si en règle générale, les avocats tiennent compte de tous les aspects du dossier avant de se pourvoir en appel.

Par ailleurs, les instructions de certaines affaires par les cours d'appel ont justement pour objet de résoudre les contradictions des tribunaux de première instance. Or, il n'appartient pas au juge dont la décision est contestée de se prononcer sur l'existence ou non de ces contradictions.

Je doute d'ailleurs que cette disposition soit constitutionnelle. J'estime tout comme mon collègue qui occupe la chaire de droit administratif à Osgoode Hall que si une procédure d'appel ne respecte pas les critères de l'équité, elle contreviendrait à l'article 7 de la Charte.

Ce n'est donc pas au juge dont la décision est contestée d'autoriser ou de rejeter une procédure d'appel. Le plus simple serait donc de saisir un seul juge de la Cour d'appel dont la décision serait alors définitive.



[Text]

[Translation]

• 1620

Let me turn then finally to what I see as the most important issue in my brief, that being the proposed section 108.1, which talks about responsibility sharing. I suspect some of you are asking why anybody would object to a system of sharing responsibility for refugee determination. My answer is that I don't, but that the kinds of agreements that are actually being contemplated by the department may be more appropriately described as creating burden-shifting rather than responsibility-sharing systems.

There's a myriad of overlapping accords that have evolved in Europe in anticipation of the ending of border controls between EC states. The logic, as many of you will appreciate, is that if the EC is to become a single territorial entity, then there must be some consistency in internal harmony vis-à-vis border controls and treatment of aliens.

In a very over-simplified form, what these agreements do is establish the norm that the state that issued the refugee claimant a visa or, alternatively, the first state in which the claimant arrives, excepting only narrowly defined transit, is the only state in which the claimant can seek refugee status. If Canada were to become a party to such a system, any refugee claimant who had passed through Europe in other than a pure transit lounge situation would be returned to Europe. Why is that a problem? The major concern is that many of the states to which return would occur have determination systems that just don't measure up to even basic standards of fairness, and I'll give you just a few examples.

In both Ireland and Italy, refugee claims are determined by inexperienced border police or immigration officials, often on the very day of arrival, with no referral either to legal counsel or to UNHCR. In Austria everybody who enters the country via Hungary is automatically classified as an illegal immigrant and is refused access to an asylum procedure. There is also a procedure for pre-expulsion detention, which precludes the launching of a refugee claim. Swiss concepts of safe country for return include both India and, until early 1992, even Algeria. Even in Great Britain the officials who decide the application for asylum are not obliged to interview the applicant personally. He or she may be expelled without ever having had a chance to present their case to the decision-maker.

It will come as no surprise, I suspect, that because of the wide variation of procedures, the recognition rates for the precise group of claimants one may wish to discuss vary widely from one state to another. Iraqis, for example, were recognized at a 25% rate in The Netherlands; the same group at 64% in the U.K.; Zaireans at 1% in Germany, at 67% in Denmark.

There is no procedural or substantive harmonization within Europe. The accords such as Dublin and Schengen persist in the fantasy that the treatment of a refugee in one contracting state, however shoddy and whatever the result, can reasonably be taken as discharging the duty of all other states.

Nous arrivons enfin à la partie la plus importante de mon mémoire, à savoir l'article 108.1 sur le partage des responsabilités. Même si je ne m'oppose nullement au partage des responsabilités en ce qui concerne l'examen des demandes d'asile politique, j'estime que les mesures envisagées par le ministère, loin de partager les responsabilités, se bornent à déplacer le fardeau.

Toute une série d'accords ont été conclus en Europe en prévision de la disparition des contrôles aux frontières des pays membres de la CEE. En effet, puisque la CEE doit en principe constituer une seule entité territoriale, il faut harmoniser les modalités de contrôle aux frontières ainsi que le traitement réservé aux étrangers.

En bref, aux termes de ces accords, l'État qui délivre un visa au demandeur d'asile ou le premier État dans lequel le demandeur d'asile arrive, compte non tenu de la notion étroite de transit, est le seul État où le réfugié peut déposer une demande d'asile politique. Si le Canada devait lui aussi appliquer ce régime, tous les demandeurs d'asile ayant vécu en Europe à un titre quelconque sauf en transit, seraient automatiquement refoulés en Europe. Or, de nombreux pays vers lesquels ces réfugiés seraient ainsi refoulés ne traitent pas les demandeurs d'asile de façon équitable. Je vais vous donner quelques exemples.

En Irlande ainsi qu'en Italie, les demandes d'asile politique sont instruites par la police des frontières ou les agents de l'immigration, la plupart du temps le jour même de leur arrivée et sans qu'ils puissent s'assurer le service d'un avocat ou du Haut Commissariat aux réfugiés. En Autriche, toutes les personnes qui arrivent en provenance de la Hongrie sont automatiquement classées parmi les immigrants illégaux et ne peuvent pas déposer de demande d'asile politique. En plus, elles sont détenues en attendant d'être refoulées et ne peuvent donc pas déposer de demande d'asile politique. La Suisse renvoie des demandeurs d'asile en Inde et jusqu'au début de 1992, elle les renvoyait même en Algérie. En Angleterre, les officiels qui se prononcent sur les demandes d'asile ne sont pas tenus d'interviewer les demandeurs qui peuvent fort bien être refoulés sans avoir eu la possibilité d'exposer leur cas.

Dans ces conditions, on doit normalement s'attendre à ce que la proportion des suites favorables aux demandes d'asile politique varie d'un pays à l'autre, selon l'origine du demandeur. Ainsi, 25 p. 100 des demandes d'asile politique déposées par des Irakiens ont reçu une suite favorable aux Pays-Bas contre 64 p. 100 en Grande-Bretagne. Un pour cent des demandeurs en provenance du Zaïre ont été acceptés en Allemagne contre 67 p. 100 au Danemark.

Malgré l'absence de toute harmonisation entre les procédures des différents pays, les accords de Dublin et de Schengen partent du principe que dès lors qu'une demande d'asile a été examinée dans un des pays contractants, la décision rendue est valable pour tous les autres États contractants.

## [Texte]

There have been expressions of concern about these systems, and it won't surprise you to hear there's a bundle of them from Amnesty International. But what may surprise you more is to know that the UN High Commissioner for Refugees itself has issued an expression of concern about these accords. The Council of Europe has passed resolutions expressing its concerns, and three separate resolutions of the European Parliament have expressed their concern. This is not simply something being raised by human rights organizations.

Moreover, The Netherlands Council of State went so far as to issue a very long and detailed report in which it recommended rejection of accession to the Schengen agreement because it was inconsistent with the principles and spirit of international refugee law. I've extracted part of their conclusions at page 10 of my brief.

Europe, however, is only the beginning. Canada is also actively pursuing a bilateral arrangement with the U.S. and has even had informal discussions regarding a tripartite refugee regime to include Mexico. I'm sure you're all aware the U.S., at great personal risk to the UN High Commissioner for Refugees, was recently chastised for its failure to comply with the *non-refoulement* norm in the case of Haitian asylum seekers. Mexico isn't even a party to the refugee convention; yet we face the spectre of effectively being bound by the refugee status decisions rendered in these states.

Let me bring this back to Bill C-86. The truly pernicious part of proposed section 108.1 is that we find ourselves in cahoots with less law-abiding refugee regimes, without Parliament having had the opportunity to say anything at all about it, even though roughly half of our current refugee flow may be summarily rejected, even though the fiscal ramifications of acceding to an EC-style protection system are undefined and potentially massive. Remember, industrialized states together spend between \$5 billion and \$8 billion a year on status determination, and we are going to join in sharing responsibility for this entire project.

• 1625

All of this may happen under proposed section 108.1 without you as parliamentarians having had an opportunity at all to even see the bilateral or multilateral arrangements, since in contrast to most important international treaties, there would be no domestic implementation legislation required. In effect, proposed section 108.1, as it is drafted, asks you as parliamentarians to sign a blank cheque, both in terms of the ultimate quality of refugee protection and its costs.

The proposal I've advanced in my brief is a very modest one. I believe that genuine responsibility sharing for refugee determination can be a very good thing. I also want very much to believe departmental assurances that Canadian participation in burden-sharing regimes will only come about if standards of procedure and substantive fairness are built in.

## [Traduction]

Amnistie Internationale, entre autres, a critiqué ce système. De plus, le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies a également exprimé ses préoccupations ainsi que le Conseil de l'Europe et le Parlement européen. On ne peut donc pas dire que les organisations pour la défense des droits de la personne sont les seules à s'occuper de ce problème.

Le Conseil d'État néerlandais a quant à lui publié un long rapport recommandant notamment la non-adhésion à la Convention de Schengen qui serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Loi internationale sur les réfugiés. Vous trouverez une partie de leurs conclusions à la page 10 de mon mémoire.

Mais l'Europe n'est qu'un aspect du problème. Le Canada cherche à conclure un accord bilatéral avec les États-Unis et il est question de conclure un accord tripartite avec le Mexique. Or, le Haut Commissaire pour les réfugiés a justement critiqué tout récemment les États-Unis pour avoir refoulé des réfugiés haïtiens. Alors que le Mexique n'est même pas signataire de la convention sur les réfugiés, nous risquons d'avoir à respecter des décisions en matière de demandes d'asile politique prises par ces deux pays.

Revenons-en maintenant au projet de loi C-86. Le projet d'article 108.1 est d'autant plus pernicieux que nous nous ferions les complices de régimes relatifs aux réfugiés moins respectueux de la loi, sans que le Parlement ait son mot à dire à cet égard, même si près de la moitié des personnes qui revendiquent actuellement le statut de réfugié dans notre pays peuvent être refoulées sommairement, et si l'on n'a pas encore déterminé les répercussions financières de l'adoption d'un système de protection fondé sur le modèle européen, lesquelles risquent d'être très importantes. N'oublions pas que les pays industrialisés consacrent globalement entre 5 et 8 milliards de dollars par an au processus de détermination du statut de réfugié, et que nous allons assumer une partie de la responsabilité de tout ce projet.

Toute cela serait possible en vertu du projet d'article 108.1 sans que vous, parlementaires, n'ayez la possibilité de prendre connaissance des accords bilatéraux ou multilatéraux, puisque contrairement à la plupart des importants traités internationaux, il ne serait pas indispensable d'adopter une loi nationale de mise en vigueur de ces accords. En effet, en vertu du libellé actuel de l'article 108.1 proposé, vous, parlementaires, êtes appelés à signer un chèque en blanc en ce qui concerne à la fois le niveau de protection accordé aux réfugiés et le coût d'un tel programme.

La proposition que j'ai formulée dans mon mémoire est très modeste. Je crois qu'un véritable partage des responsabilités à l'égard de la détermination du statut de réfugié peut se révéler très utile. Je suis également tout disposé à croire les responsables ministériels lorsqu'ils nous garantissent que le Canada ne participera à des régimes de partage des responsabilités que si ces derniers prévoient des normes de procédure et d'équité fondamentales.



*[Text]*

Therefore, I do not insist that the only option is the deletion of proposed section 108.1. Rather, because at this stage Parliament can know neither the details nor the implications of the regimes the minister may ultimately sign, my proposal to you is simply that the minister lay such agreements before Parliament between signature and ratification in order that you may exercise your legitimate right to review international agreements of major political or economic importance prior to their entry into force.

You again may recall UNHCR's call this morning that it would welcome public scrutiny of the precise mechanisms for harmonization. My view is that this would allow you as parliamentarians to respond to that call.

To conclude, I echo the minister's view, and I quote:

...our collective responsibility is to preserve and improve an immigration and refugee system that is the most generous and open in the world. To fulfil this responsibility we must examine the issues and the circumstances with open hearts, open minds...

To my mind, the type of modest proposals I've put before you will respect the underlying principles of Bill C-86, but allow us to do so in a way that is in conformity both with international law and with the policy commitment of the Immigration Act to treat refugees in a humane manner.

I look forward to your questions.

**The Chairman:** Thank you, Professor Hathaway.

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, perhaps you would enlighten us on the procedure that we're following here.

**The Chairman:** Yes. Members, when we had originally set up Professor Hathaway and Mr. Frecker, it was our intention to take about 45 minutes each, which would have taken us to about 5.30 p.m. We had forgotten about that, and I apologize as your chair, because I'm not supposed to forget those things. When we decided to hear more witnesses, we all saw the 5 p.m. slot open today and we said, fill it, and our clerk kindly did that—

**Mr. Friesen:** You said kindly.

**The Chairman:** —but forgetting, and I apologize to you, that we had this earlier understanding that there would be about 45 minutes each for Professor Hathaway and Mr. Frecker. So that's how we got into the dilemma, and I apologize, Mr. Reid, because I feel it's my fault.

**Mr. Reid:** Watch out for my constituents.

**The Chairman:** We could take five minutes each on a round of questioning, which would put us on the 45-minute schedule, or we could hear Mr. Frecker now and then put our questions to both of them.

*[Translation]*

C'est pourquoi je n'affirme pas de façon catégorique que la seule solution valable soit le retrait de l'article 108.1 proposé. Au contraire, étant donné que, pour le moment, le Parlement ne connaît ni les détails ni les répercussions des régimes auxquels le ministre pourrait adhérer en dernier ressort, je vous propose simplement de demander au ministre de présenter ces accords au Parlement entre le moment de leur signature et celui de leur ratification, pour vous permettre d'exercer votre droit légitime d'examiner avant leur entrée en vigueur, les accords internationaux qui revêtent une importance du point de vue politique ou économique.

Vous vous rappelez sans doute le témoignage fourni ce matin par les représentants du HCNUR qui souhaitent que les mécanismes précis d'harmonisation des régimes fassent l'objet d'un examen de la part du public. À mon avis, cela vous permettrait également à vous, parlementaires, d'accéder à cette demande.

Pour conclure, je réitérerais les propos du ministre, que voici:

Nous sommes tous tenus de préserver et d'améliorer un régime d'immigration et d'admission de réfugiés qui soit le plus généreux et ouvert du monde. Pour assumer cette responsabilité, nous devons examiner les dossiers et les circonstances de chacun en faisant preuve de compassion et d'ouverture d'esprit.

À mon avis, les modestes propositions que je sou mets au comité respectent les principes fondamentaux du projet de loi C-86, mais elles nous permettront de le faire d'une manière qui soit conforme à la fois au droit international et aux engagements de principe que renferme la Loi sur l'immigration quant au traitement humanitaire des réfugiés.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, professeur Hathaway.

**M. Reid:** Monsieur le président, pourriez-vous nous expliquer comment nous allons procéder?

**Le président:** Oui. Lorsque nous avons décidé d'entendre le témoignage du professeur Hathaway et de M. Frecker, nous comptons consacrer environ 45 minutes à chacun, ce qui nous aurait amenés jusqu'à environ 17h30. Nous l'avions oublié et je vous prie de m'en excuser, car en tant que président je ne suis pas censé oublier ce genre de chose. Lorsque nous avons décidé d'entendre d'autres témoins, nous avons constaté qu'il nous restait un créneau à 17 heures et avons décidé de le remplir, ce qu'a fait gentiment notre greffier...

**M. Friesen:** Vous avez dit gentiment.

**Le président:** ...en oubliant toutefois, et je vous prie de m'en excuser, qu'il avait déjà été entendu de consacrer environ 45 minutes au professeur Hathaway ainsi qu'à M. Frecker. Voilà l'origine du problème et je m'en excuse, monsieur Reid, car je pense que j'en suis responsable.

**M. Reid:** Attention à la réaction de mes électeurs.

**Le président:** Nous pourrions avoir cinq minutes chacun à consacrer aux questions, ce qui nous permettrait de respecter l'horaire de 45 minutes ou nous pourrions entendre tout de suite M. Frecker et poser ensuite nos questions aux deux témoins en même temps.

[Texte]

**Mr. Allmand:** I would prefer to question Mr. Hathaway, then we would question Mr. Frecker. We've decided to do this whether we made a mistake or not, so let's carry through.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Heap:** Mr. Chairman, without criticizing, I think it's good work that's been done by the chair and the clerk. I feel we're in an unfortunate situation, because Mr. Hathaway has raised points, at least one major point, that nobody else has raised with us so far, not even the UNHCR in any substantive sense, in his last point. It's unfortunate that we are forced to shorten the time.

• 1630

I think we should take Professor Hathaway's brief with his very specific proposed amendments into consideration at some future occasion before we get to clause-by-clause consideration. That's my general comment; otherwise I agree with Mr. Allmand. I would like to proceed with Professor Hathaway, if possible.

**The Chairman:** I think that's a good idea. Professor Hathaway, we would very much appreciate your taking a rough cut at some drafting. That really helps us as a legislative committee, and we will be eternally grateful to you.

**Prof. Hathaway:** We'll see how drafters view my attempt at intervention, but it's a rough start in any event.

**The Chairman:** They'll treat you like us. Cabinet, the executive council, has been signing treaties for this country for over 100 years. Parliament has none more than a ratification role, as compared to the U.S., where the Senate has a formal role to play. It may be that a reformed Senate will take on that role, and we're mindful of that. We appreciate your putting that in.

It also clarifies in my mind why people, as we've learned from earlier evidence, are paying \$20,000 or more to get into this country. They know that once they get here they have these tremendous protections, so it's worth a lot of dough to them to get into our regime, given the success rate.

I appreciate the evidence you gave us about Switzerland and Ireland and other countries in Europe. It answers a lot of questions I have had in my own mind.

**Prof. Hathaway:** As somebody once said, perhaps we're most accurately described as the best player on a bad team. If that were the view, certainly as compared with whom we potentially collaborate, our regime is definitely the best.

On the treaty-making issue, if I might very briefly respond to you, I did some research with the External Affairs officials, who confirmed to me that the rule is that Parliament ought reasonably to be seized of treaties that are

[Traduction]

**M. Allmand:** Je préfère pour ma part interroger M. Hathaway et ensuite M. Frecker. Nous avons décidé de procéder de cette façon que nous ayons ou non fait une erreur, et nous devons donc nous y tenir.

**Le président:** Entendu.

**M. Heap:** Monsieur le président, sans vouloir vous critiquer, je pense que la présidence et le greffier ont fait du bon travail. Ce qui nous arrive est regrettable, car M. Hathaway a soulevé des arguments, ou du moins un point important que personne encore n'avait abordé devant notre comité, pas même les représentants du HCNUR. Je veux parler de sa dernière remarque. Il est regrettable que nous soyons tenus par des délais aussi stricts.

À mon avis, nous devrions examiner à une date ultérieure le mémoire du professeur Hathaway ainsi que les amendements précis qu'il propose, avant d'aborder l'étude article par article du projet de loi. C'est tout ce que je voulais dire. Pour le reste, je partage l'avis de M. Allmand. J'aimerais poser immédiatement mes questions au professeur Hathaway, si possible.

**Le président:** C'est une bonne idée, selon moi. Professeur Hathaway, nous vous serions reconnaissant de nous proposer un nouveau libellé pour les dispositions que vous souhaitez modifier. Cela aide beaucoup le comité législatif et nous vous en serions éternellement reconnaissants.

**M. Hathaway:** Reste à voir ce qu'en penseront les rédacteurs, mais il s'agit de toute façon d'une simple ébauche.

**Le président:** Ils vous traiteront tout comme nous. Le Cabinet, le conseil exécutif, signe des traités au nom de notre pays depuis plus de 100 ans. Le Parlement intervient simplement pour ratifier ces traités, contrairement aux États-Unis où le Sénat joue un rôle officiel dans ce domaine. Il est possible qu'un Sénat réformé joue désormais ce genre de rôle, et nous en sommes conscients. Nous vous savons gré d'en avoir tenu compte.

Cela me permet également de mieux comprendre pourquoi certaines personnes, comme nous l'avons appris de la bouche d'autres témoins, paient parfois 20 000\$ ou plus pour entrer dans notre pays. Elles savent qu'une fois arrivées, elles jouiront d'une énorme protection, et c'est pourquoi elles ne regardent pas à la dépense pour être admises dans notre régime, compte tenu du taux de succès.

J'ai écouté avec intérêt les commentaires que vous avez faits au sujet de la Suisse, de l'Irlande et d'autres pays d'Europe. Cela répond à bon nombre de questions que je me posais.

**M. Hathaway:** Comme quelqu'un l'a dit un jour, on pourrait décrire le Canada comme le meilleur joueur d'une mauvaise équipe. Si c'était le cas, en tout cas par rapport à certains pays avec lesquels nous pourrions collaborer, notre régime est sans nul doute le meilleur.

En ce qui a trait à la conclusion de traités, si vous me permettez de répondre brièvement à votre intervention, j'ai fait quelques recherches auprès des fonctionnaires des Affaires extérieures qui m'ont confirmé que, en vertu des



[Text]

either of major fiscal implications or of major political importance prior to ratification, unless there is to be an opportunity for review in the course of implementing legislation being considered.

Because of the fact that there is no implementation legislation required for these treaties, it seems to be reasonable that Parliament fall back on that precept cited both by Edward Lee and by Allan Gotlieb in their reviews of Canada's treaty-making authority and insert that opportunity, since you will have no other opportunity.

**Mr. Allmand:** Professor Hathaway, I won't ask you about the points you very clearly made in your brief. They are very straightforward and you made your points very well, but I want to ask you, because of your experience, about a few other points. I'm asking although they were asked to other lawyers who appeared before us because I want to see if there is a consensus in the legal community or a division of opinion.

The first is with respect to the management system being proposed, the different streams, and the provision for retroactivity. The Canadian Bar appeared before us this morning and was very critical of that provision. I want to ask you whether you share their view or have a different view. Proposed subsection 7.(11) at page 13 provides that when the minister wants to change the immigration plan for the year, he may do so for almost any reason whatsoever, and he need not table the amended plan until he tables the next year's plan. Some witnesses appearing before us said that if the plan was going to be changed it should be tabled in Parliament within 15 or 20 days so that everybody knows what the amended plan is.

On those two related issues—the change in the plan and the retroactivity, which really is a change in plan if you change the streams or suspend applications—do you share the view of the bar? What do you think of the tabling of the amended plan?

**Prof. Hathaway:** These are not issues I have looked at with any detail, since my field is really international refugee law, but I would say that as a presumption I would favour any opportunity for scrutiny prior to the implementation of a regime that would have serious impacts on, in the one case, people's planning vis-à-vis immigration, and presumably, in the other, in terms of their actual status within Canada. It's reasonable to me that Parliament should have some opportunity in the ordinary course to review these matters prior to a change on an agreed course of action. They are not matters, though, that I've looked at with any detail.

**Mr. Allmand:** All right, then I won't pursue that, and Thank you for informing us of your specialty.

• 1635

As you know, the bill abolishes the first-stage hearings but turns the decision on eligibility over to the senior immigration officer. When the officials and the minister were here, I asked them whether there would be any chance for

[Translation]

règlements en vigueur, le Parlement devrait normalement, avant leur ratification, être saisi des traités qui revêtent une grande importance du point de vue financier ou politique, à moins qu'il ne lui soit possible de les examiner lors de l'étude d'une loi habilitante.

Étant donné qu'il n'est pas nécessaire d'adopter de loi habilitante pour ce genre de traités, il me semble logique que le Parlement s'appuie sur le principe énoncé à la fois par Edward Lee et Allan Gotlieb lors de leur examen des pouvoirs du Canada en matière de conclusion des traités et se prévale de cette possibilité puisque vous n'en aurez aucune autre.

**M. Allmand:** Professeur Hathaway, je ne vous poserai pas de question au sujet des arguments très précis que vous avancez dans votre mémoire. Vous les présentez de façon claire et directe, mais j'aimerais vous poser quelques questions touchant d'autres aspects du problème, étant donné votre expérience. Ces questions ont déjà été posées aux autres avocats qui ont comparu devant notre comité mais je voudrais savoir s'il existe à ce sujet un consensus ou une divergence d'opinions parmi les juristes.

Ma première question porte sur le système de gestion proposé, les différents volets et la disposition relative à la rétroactivité. Les représentants du Barreau canadien ont comparu devant le comité ce matin et ont vertement critiqué cette disposition. J'aimerais savoir si vous partagez leur avis ou non. En vertu du paragraphe 7.11 proposé, à la page 13 du projet de loi, le ministre peut modifier le plan d'immigration pour l'année s'il le souhaite et pour pratiquement n'importe quelle raison, et il n'est pas tenu de déposer le plan modifié avant de déposer le plan pour l'année suivante. Certains témoins qui ont comparu devant le comité ont déclaré que si le plan était modifié, il devrait être déposé au Parlement dans les 15 ou 20 jours suivant sa modification pour que tout le monde puisse prendre connaissance du nouveau plan.

Sur ces deux questions connexes: la modification du plan et le caractère rétroactif, qui en réalité équivaut à une modification de plan si l'on change les volets ou que l'on suspend les demandes—partagez-vous l'avis du Barreau? Que pensez-vous du dépôt du plan modifié?

**M. Hathaway:** Je n'ai pas examiné ces questions en détail puisque je m'occupe essentiellement du droit international relatif aux réfugiés, mais je dirais qu'à première vue, je pense qu'il conviendrait de permettre l'examen préalable à la mise en vigueur d'un régime susceptible d'avoir de sérieuses répercussions sur, dans un cas, les projets des gens en matière d'immigration et sans doute, dans l'autre cas, leur statut réel au Canada. Il me paraît logique de permettre au Parlement d'examiner ce genre de questions avant de modifier une politique dont il a été convenu. Toutefois, je répète que je n'ai pas examiné ces questions en détail.

**M. Allmand:** Très bien, je n'insisterai donc pas sur ce point. Merci de nous préciser qu'elle est votre spécialité.

Comme vous le savez, le projet de loi abolit les audiences à la première étape mais confie à l'agent d'immigration principal la décision relative à l'admissibilité du requérant. Lorsque le ministre et ses fonctionnaires ont comparu, je leur

[Texte]

due process at that stage. They said this is not a hearing stage and there's no right to an attorney. It's a totally factual administrative decision on the part of the senior immigration officer, with no room for judicial interpretation.

There are four or five grounds the senior immigration officer must look at with respect to eligibility. One is proposed paragraph 46.01.(1)(b), at page 41: "came to Canada, directly or indirectly, from a country, other than a country of a person's nationality". On the next page is the in transit clause, which says for purposes of paragraph 1(b), "a person who is in a country solely for the purpose of joining a connecting flight to Canada shall not be considered as coming to Canada from that country."

It seems to me there is room for judgment in deciding whether a person is in transit or not and coming directly or indirectly from a country other than a country and so on. Some of the attorneys appearing before us said it is quasi-judicial and therefore that decision should be made by the board and not by the senior immigration officer.

I don't want to bother discussing paragraphs (a), (c) or (d), since my time is limited. Do you think this is a quasi-judicial role we're giving the senior immigration officer? If so, is it right to be done without a hearing or without an attorney and so on, on behalf of the claimant?

**Prof. Hathaway:** I would subscribe to the view, which ironically was expressed by the minister before this committee and again today by UNHCR, that the SIOs at the first level should deal only with objective, factual matters. They should not deal with matters that require the exercise of judgment or the application of law.

Looking at these very quickly, it seems there are two possible approaches. One is to say that proposed paragraphs 46.01.(1)(a), (b) and (c), which clearly involve matters of judgment, should not be within the realm of the SIO, whereas paragraphs (d) and (e) are strictly factual matters—has the person been determined in Canada to be a refugee? That's straightforward because they either have or they haven't. They either have or haven't been determined by an adjudicator to be the persons described in one of the named subparagraphs. Proposed paragraphs 46.01.(1)(d) and 46.01.(1)(e) strike me as straightforward and factual; proposed paragraphs (a), (b) and (c) do not.

The alternative to eliminating proposed paragraphs (a), (b) and (c) from the clause is to do what UNHCR suggested this morning. One might wish to give an initial jurisdiction to the SIO if the facts of the particular claim were absolutely straightforward. For example, a person has one nationality only and comes straight from one country, with no issue about which country it was. If the claimant admits that, the SIO knows it, and the documents confirm it, then perhaps it's a straightforward factual matter.

[Traduction]

ai demandé si les requérants auraient droit à cette étape à un juste procès. Ils m'ont répondu qu'il ne s'agissait pas d'une audience et que les requérants n'ont pas le droit d'être représentés par un avocat. Il s'agit en fait d'une décision purement administrative prise par l'agent d'immigration principal, sans aucune possibilité d'interprétation par les tribunaux.

Au moment de prendre sa décision en matière d'admissibilité du requérant, l'agent d'immigration principal doit tenir compte de quatre ou cinq motifs. L'un d'entre eux est prévu au nouvel alinéa 46.01.(1)b), page 41: «Il est arrivé au Canada, directement ou non, d'un pays—autre que celui dont il a la nationalité». À la page suivante se trouve la clause des personnes en transit, selon laquelle, pour l'application de l'alinéa (1)b), «le pays de provenance de l'intéressé est celui d'où il est parti pour le Canada—sauf s'il ne s'y trouvait qu'en vue d'un vol de correspondance à destination du Canada».

À mon avis, la décision quant à savoir si une personne est en transit ou non et si elle vient directement ou non d'un pays autre que le sien, etc., est une question de jugement. Selon certains avocats qui ont comparu devant le comité, il s'agit d'une décision quasi judiciaire qui devrait donc être prise par la commission et non par l'agent principal.

Je ne prendrai pas la peine de discuter des alinéas a) c) ou d) faute de temps. À votre avis, confions-nous ici un rôle quasi judiciaire à l'agent principal? Dans l'affirmative, est-il normal de procéder sans tenir d'audience ou sans la présence d'un avocat intervenant pour le compte du requérant?

**M. Hathaway:** Je partage l'opinion—qui, paradoxalement, a été exprimée par le ministre devant le comité et réitérée aujourd'hui par le HCNUR—selon laquelle les agents d'immigration principaux au premier niveau ne devraient tenir compte que des questions de fait purement objectives. Ils ne devraient pas être appelés à prendre des décisions fondées sur le jugement personnel ou liées à l'application de la loi.

À première vue, il semble exister deux démarches possibles. D'une part, dire que les projets d'alinéa 46.01.(1)a), b) et c), qui concernent manifestement des questions de jugement, ne devraient pas être du ressort de l'agent principal, tandis que les alinéas d) et e) sont strictement des questions de fait: Le statut de réfugié a-t-il été reconnu à la personne au Canada? Cette question est simple car ou bien le statut a été reconnu ou il ne l'a pas été. Un arbitre a ou non établi que les personnes appartiennent à l'une des catégories décrites dans les alinéas mentionnés. Les projets d'alinéa 46.01(1)d) et 46.01.(1)e) me paraissent directs et fondés sur des faits; ce n'est pas le cas des alinéas a), b) et c) proposés.

Outre la suppression des projets d'alinéas a), b) et c) de l'article en question, l'autre solution consisterait à faire ce qu'a proposé ce matin le HCNUR. On pourrait accorder une compétence initiale à l'agent principal si les circonstances de la demande précise étaient absolument claires et nettes. Par exemple, une personne n'a qu'une seule nationalité et arrive au Canada directement d'un autre pays, quel qu'il soit. Si le requérant admet ce fait, que l'agent principal le sache et que le document le confirme, les faits sont clairs et la décision peut être prise en conséquence.



[Text]

But issues of nationality are not necessarily straightforward. Issues of direct transit are extraordinarily complicated. The definition of in transit versus a stop is not straightforward. Recognition as a refugee is not straightforward. Many societies do not have formal determination procedures the way we do. Is it enough if they have a letter from UNHCR giving them access to material assistance in a state? Is that recognition as a refugee?

Those are the kinds of judgment calls that should not be left with an SIO, in my view. I would either take proposed paragraphs 46.01.(1)(a), (b) and (c) out, or I would say that insofar as a particular instance proceeds beyond a straightforward agreement between claimant and SIO as to the facts, it be referred forward.

**Mr. Heap:** Thank you, Professor Hathaway, for the amendments, and particularly for this multilateral responsibility agreements item, which nobody else has substantively raised so far, although they may yet. I have several questions on that, but I'll try to deal with one or two.

I was startled, in spite of my skepticism about the bill, when you said this proposed amendment may not only lead to an effective reversal of the Immigration Act's commitment to refugee status determination in Canada, but could authorize the creation of long-term obligations for Canada to contribute millions of dollars each year to subsidize other countries' refugee programs, and all of this would occur without any preliminary scrutiny by Parliament. Both points were quite startling to me if, as I suppose, you mean them seriously and not hyperbolically or figuratively.

• 1640

I assume your main illustration of that is on page 3, where you quote from the Netherlands Council of State commenting on the Schengen Supplementary Agreement. They say that the harmonization would force down Holland's standard of treatment of refugees because otherwise all the refugees from Europe might want to move to Holland when the borders are opened.

What I want to know, first of all, is whether you have had an opportunity to discuss this with the minister or with people responsible for drafting this part of the bill. This is not only a new part of the bill; practically speaking, it is a new law. Perhaps you can give us some comment about the thinking you have encountered.

**Prof. Hathaway:** I raised the issue explicitly with Mr. Butt and with Mr. Juneau, in the hope that they would reconsider their position, not again with a view to discouraging Canada from genuinely sharing responsibility, which I think is good, but with a view to ensuring that the actual details of the agreement be scrutinized prior to a commitment that would bind Parliament. I sensed some openness to considering that issue, but there was certainly

[Translation]

Mais les questions de nationalité ne sont pas nécessairement claires. Les questions liées au transit direct sont extrêmement complexes. La définition du transit par opposition à l'escale n'est pas simple. La reconnaissance du statut de réfugié ne l'est pas non plus. Bon nombre de sociétés n'appliquent pas comme nous une procédure officielle de détermination du statut de réfugié. Suffit-il aux requérants d'être porteurs d'une lettre du HCNUR leur donnant accès à une aide matérielle dans un pays donné? Est-ce là ce qu'on appelle la reconnaissance du statut de réfugié?

Voilà le genre de décisions fondées sur le jugement qui ne devraient pas être laissées à un agent d'immigration principal, selon moi. Il faudrait à mon avis ou bien supprimer les alinéas a), b) et c) du projet de paragraphe 46.01.(1), ou je dirais que dans la mesure où le requérant et l'agent principal ne s'entendent pas directement quant au fait dans le cadre d'un cas précis, le dossier devrait être renvoyé à une autre instance.

**M. Heap:** Merci, professeur Hathaway, des amendements que vous proposez et surtout de la disposition relative aux accords de responsabilités multilatérales. Personne n'avait émis cette idée jusqu'ici, mais cela viendra peut-être. J'ai plusieurs questions à poser sur ce point mais je vais essayer d'en régler une ou deux.

Même si ce projet de loi me laisse sceptique, j'ai été très étonné de vous entendre dire que ce projet de modifications pourrait non seulement provoquer effectivement un renversement de l'engagement de la Loi sur l'immigration relativement à la détermination du statut de réfugié au Canada, mais il pourrait également permettre la création d'une obligation à long terme du Canada de subventionner chaque année les programmes de réfugiés d'autres pays pour des millions de dollars, tout cela sans étude préalable du Parlement. Ces deux remarques m'ont paru très surprenantes, car je suppose que vous les avez faites avec sérieux et non au sens figuré.

Le principal exemple que vous en donnez se trouve sans doute à la page 3 de votre mémoire, où vous citez le rapport du Conseil d'État des Pays-Bas sur l'accord complémentaire de Schengen. Ce dernier déclare que l'harmonisation des régimes obligerait la Hollande à réduire ses normes en matière de traitement des réfugiés car, au cas contraire, tous les réfugiés d'Europe pourraient décider de se diriger vers les Pays-Bas si ses frontières sont ouvertes.

Je voudrais savoir, en premier lieu, si vous avez eu l'occasion d'en discuter avec le ministre ou avec les personnes qui ont rédigé cette partie du projet de loi. Il ne s'agit pas simplement de nouvelles dispositions, mais, sur le plan pratique, c'est une nouvelle loi. Pouvez-vous nous faire part des opinions qui vous ont été exprimées?

**M. Hathaway:** J'ai soulevé précisément cette question avec M. Butt hier ainsi qu'avec M. Juneau, dans l'espoir qu'ils reviendraient sur leur position, non pas dans le but de dissuader le Canada de partager véritablement les responsabilités dans ce domaine, ce qui est une bonne chose à mon avis, mais dans le but de s'assurer que les détails précis de l'accord feront l'objet d'un examen avant que l'on prenne un engagement qui lierait le Parlement. Mes interlocuteurs

[Texte]

not a firm position taken in my meetings with either of those two gentlemen.

Your earlier reference to what is called the lowest common denominator phenomenon is exactly accurate. On the assumption that most industrialized states do not want Third World refugees, which I think is an accurate portrayal of the attitude of most states, the only incentive under a collectivized regime like this is to have the absolute worst system you possibly can get away with, because presumably fewer and fewer applicants, who have some considerations of the only transit route available, will choose to come to your country. That is the problem with these types of agreements. They do not, as I mention in my brief, require monitoring of substantive quality of decisions or even of procedural fairness.

**Mr. Heap:** Would you say, to borrow a phrase from another section of the bill, that you have reason to believe that Canada may be in the process of becoming committed to very large transfers of money to Mexico or to any countries of western Europe in the course of treaty discussions that are under way?

**Prof. Hathaway:** I have less information vis-à-vis the Mexican situation, although I understand Mr. Helton will come before you tomorrow. He has been more involved with that process and will provide you with some details of the discussions among Canada, the U.S. and Mexico.

On the issue of the European scenario, as of May 8, 1992, what is referred to as a draft parallel agreement on the Dublin Convention has now been drafted, which would allow countries such as the United States, Australia and Canada to participate in the system. It is still only a draft, but that is the degree of seriousness we are speaking about. It is not simply a hypothetical possibility. Canada has pursued harmonization vigorously for some years and is now at the point of actually having secured a draft that would enable us to become a party to the European accord.

**Mr. Heap:** Do you know whether that draft should properly be available?

**Prof. Hathaway:** My understanding is that it's not yet public, Mr. Heap.

**Mr. Heap:** I guess we would have to take that up with External Affairs.

**Prof. Hathaway:** I think that would be advisable.

**Mr. Heap:** Your proposed amendment is simply to delete proposed section 108.1 for the time being, presumably; that is to say that we should have another go at that at a later time when it can be done in a better way. Failing that, you are suggesting the alternative amendment on your page 11.

• 1645

On the matter of making it subject to ratification in accordance with your proposed subsection 2, can you tell us whether, on the basis of the authorities you quoted from External Affairs, there would be any likelihood of a charter appeal or constitutional appeal if cabinet refused to let Parliament into the matter in this way?

[Traduction]

m'ont semblé prêts à envisager la question mais ni l'un ni l'autre n'a pris de position ferme à cet égard, au cours de mes rencontres avec eux.

Votre remarque précédente au sujet du phénomène du plus petit dénominateur commun est parfaitement exacte. Si l'on part du principe que la plupart des pays industrialisés ne veulent pas des réfugiés du tiers monde—ce qui décrit assez exactement l'attitude de la plupart des États—la seule incitation en vertu d'un régime collectif comme celui-ci serait d'appliquer le pire système qui soit, dans la mesure du possible, dans l'espoir qu'un nombre de moins en moins important de requérants ne se présentent à vos portes. C'est le problème que pose ce genre d'accord. Comme je l'ai dit dans mon mémoire, il ne prévoit pas le contrôle de la qualité fondamentale des décisions ni même l'équité des procédures.

**M. Heap:** En m'inspirant du libellé d'une autre partie du projet de loi, je vous pose la question suivante: diriez-vous que vous avez tout lieu de croire que le Canada est peut-être sur le point de s'engager à transférer d'importantes sommes au Mexique ou à d'autres pays d'Europe de l'Ouest dans le cadre des entretiens en cours relatifs au traité?

**M. Hathaway:** Je suis moins bien renseigné quant à la situation du Mexique, même si je crois savoir que M. Helton doit comparaître devant le comité demain. Il connaît mieux que moi ce dossier et vous fournira des détails sur les entretiens entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

En ce qui concerne la scène européenne, à compter du 8 mai dernier, une ébauche d'entente parallèle à la Convention de Dublin a été rédigée, laquelle permettra à des pays comme les États-Unis, l'Australie et le Canada de participer au système. Il ne s'agit que d'une ébauche mais cela prouve à quel point nous prenons la question au sérieux. Il ne s'agit pas simplement d'une situation purement hypothétique. Le Canada défend depuis des années le principe de l'harmonisation et il est sur le point d'obtenir la garantie d'un texte qui nous permettra d'être signataire de l'accord européen.

**M. Heap:** Savez-vous si cette ébauche devrait être disponible aux fins de consultation?

**M. Hathaway:** D'après mes renseignements, elle n'a pas encore été rendue publique, monsieur Heap.

**M. Heap:** Je suppose qu'il nous faudra en parler aux Affaires extérieures?

**M. Hathaway:** Ce serait souhaitable.

**M. Heap:** Votre proposition d'amendement vise à supprimer tout simplement le projet d'article 108.1 dans un premier temps, je suppose; autrement dit, nous devrions revoir la question à une date ultérieure lorsque nous pourrions le faire dans de meilleures conditions. L'autre solution que vous proposez est une nouvelle modification dont le texte figure à la page 11 de votre mémoire.

En ce qui a trait à la ratification nécessaire, conformément à votre projet de paragraphe 2, pourriez-vous nous dire si, d'après les responsables des Affaires extérieures dont vous citez les propos, il serait possible d'interjeter appel en vertu de la Charte ou de la Constitution si le Cabinet refusait de consulter ainsi le Parlement?



[Text]

**Prof. Hathaway:** I wish the matter were so clear. Unfortunately, as in most matters of domestic implementation of international law, it is extraordinarily hazy.

Let me give you the sense of why I initially suggested deleting it. There are two possibilities. One is that this is a purely routine international agreement and if it is, the minister doesn't even need to table it in Parliament prior to signature and ratification, as we all know. If it's strictly a routine deal, there is no need for proposed section 108.1 because the cabinet already has the authority to enter into that agreement.

Conversely, if the deal falls into the category Gotlieb and Lee refer to as treaties of major economic or political importance, we shouldn't have proposed section 108.1 because the principle is that the matter should come before Parliament if there is not an opportunity for review in the process of considering implementation legislation, which there would not be in this case.

So my preferred solution is simply to let cabinet make a decision, when it actually has the treaty in front of it, as to whether or not this deal is routine or ought reasonably to go to Parliament.

**Mr. Friesen:** Do you think Canada should be party to any kind of international agreements on the movement of refugees?

**Prof. Hathaway:** I do. My plan would actually be significantly larger in scope than what is proposed here. I think the UN's 1951 Convention on Refugees is at the point of practical bankruptcy and that it is respected, if at all, more by lip service than in practice. It is time we admit that the international regime drafted 40 years ago in very different circumstances works very poorly today. I would see an international regime in which a completely different principle of responsibility-sharing were devised for all countries, not just for a select group of 16 or so industrialized states. That is my preference.

So, yes, I would like to see us involved in those discussions, but I would like to see us involved in a way that respects basic norms of human rights and is achieved by genuine burden-sharing.

**Mr. Reid:** Let's not stop there. What are the basic principles?

**Prof. Hathaway:** If we take these principles to their logical extreme, already the overwhelming majority—roughly 90%—of the world's refugees are in the southern hemisphere. We think we have a lot of refugees; we have nothing, relative to most less developed states.

What accords such as the Schengen Supplementary Agreement and the Dublin Convention effectively do is limit even further the possibility of the north having any direct role in providing asylum of any kind for refugees in the south and,

[Translation]

**M. Hathaway:** Je souhaite que les choses soient aussi simples. Malheureusement, comme dans la plupart des questions touchant la mise en vigueur du droit international dans notre pays, tout cela est très flou.

Permettez-moi de vous expliquer pourquoi j'ai proposé au départ de supprimer cette disposition. Il y a deux possibilités. D'une part, il s'agit d'un accord international de nature routinière et si c'est le cas, le ministre n'a même pas besoin de le déposer au Parlement avant la signature et la ratification, comme nous le savons tous. S'il s'agit simplement d'une question de routine, le projet d'article 108.1 n'est pas nécessaire puisque le Cabinet a déjà le pouvoir de conclure ce genre d'accord.

Par contre, si l'accord tombe dans la catégorie que Gotlieb et Lee appellent les traités qui revêtent une grande importance sur le plan économique ou politique, nous ne devrions pas appliquer le projet d'article 108.1 puisque le principe veut que la question soit soumise au Parlement si ce dernier n'a pas la possibilité d'examiner les modalités du traité lors de l'étude d'une loi habilitante, laquelle ne serait pas proposée en l'occurrence.

C'est pourquoi je préfère simplement laisser le Cabinet, lorsqu'il a le traité sous les yeux, décider s'il s'agit ou non d'un accord de nature routinière ou s'il devrait raisonnablement être soumis au Parlement.

**M. Friesen:** À votre avis, le Canada devrait-il être partie à des accords internationaux sur les mouvements de réfugiés?

**M. Hathaway:** Oui. Le système que j'envisage aurait une beaucoup plus grande portée que le plan prévu dans ce projet de loi. À mon avis, la Convention sur les réfugiés adoptée en 1951 par les Nations Unies ne tient pratiquement plus que par un fil et elle n'est pratiquement plus respectée qu'en théorie, mais non en pratique. Il est temps pour nous de reconnaître que le régime international élaboré il y a 40 ans dans des circonstances très différentes donne de bien piètres résultats à l'heure actuelle. Le régime international que j'envisage se fonderait sur un principe entièrement différent de partage des responsabilités conçu pour tous les pays et non simplement pour un groupe désigné d'environ 16 pays industrialisés. Voilà l'option que je recommande.

Pour répondre à votre question, je suis donc favorable à notre participation à ces entretiens, mais j'aimerais que notre pays participe d'une façon qui respecte les normes fondamentales des droits de la personne et qui se fonde sur un véritable partage des responsabilités.

**M. Reid:** Poussons les choses plus avant. Quels sont les principes fondamentaux?

**M. Hathaway:** Si nous poussons ces principes à leur extrême logique, l'écrasante majorité—environ 90 p. 100—des réfugiés du monde proviennent de l'hémisphère sud. Nous pensons avoir énormément de réfugiés mais ce n'est rien, comparé à la plupart des pays moins développés.

En réalité, des accords comme l'Accord complémentaire de Schengen et la Convention de Dublin ont pour effet d'entraver encore davantage l'intervention directe des pays de l'hémisphère nord pour offrir un asile quelconque aux

[Texte]

without any binding commitment of any kind, to share the costs of the southern states looking after refugees in their own regions. That is why I call them burden-shifting regimes. They protect our back door, but without our contributing in any binding way to the resolution of the problem in the regions of origin.

I personally do not believe that moving refugees *en masse* from Africa or Asia to places such as Canada and Europe is the right answer. On the other hand, I do believe that until and unless states show the willingness to renegotiate this convention in good faith, we have to do the best we can to make it work. It would be responsibility-shifting to simply say we are closing the door and wish the guys down south good luck, saying that maybe we'll give them a donation next year and maybe we won't. To me, that is wrong and is not what refugee protection is about.

**Mr. Reid:** I couldn't agree more. We hear of approximately 90 million people on the move. Someone has suggested that the real numbers that we as Canadians are dealing with are something less than 50,000 of Canadians in the other countries.

**Prof. Hathaway:** Our per capita numbers are small, even vis-à-vis other western countries, much less vis-à-vis southern countries, which is an extraordinarily different ballpark.

**Mr. Reid:** But ironically—this is totally apropos and you can rule me out of order—we Canadians do contribute substantially more, at least indirectly, to help the south deal with the refugee problem. I look at the situations in Sudan, Ethiopia, and southern Africa as well. We have been very good about meeting that second responsibility that you talk to in per capita terms, way above many others.

• 1650

**Prof. Hathaway:** I agree with that. My concern is simply that as international law stands, it provides that every contracting state to the refugee convention has an independent duty to protect the refugees who arrive at its territory.

What we are saying now is that we would rather that not be the way we go about things. We would rather the solution be in the region of origin. Yet, simultaneously we have not been prepared to commit ourselves in a binding way to ensure that protection happens in those regions.

You may have seen the story in the paper today that indicated that the average UNHCR ration that our dollars in donations are able to afford provides significantly less nutrition for a refugee than the average ration of dog food. That is the problem; not that we are not on the right path.

We have not created a situation in which there is a binding duty to share the cost of protection in the south and, moreover, to create some incentive for southern states to want to be in the protection business by contributing to their own infrastructure or otherwise creating inducements to be receptive to refugees.

[Traduction]

réfugiés de l'hémisphère sud et, en l'absence d'un engagement à caractère obligatoire, pour partager les dépenses des pays du sud relatives au traitement des réfugiés dans leurs propres régions. C'est pourquoi je les qualifie de régimes de transfert du fardeau. Ils nous permettent de protéger nos arrières, mais sans contribuer de façon obligatoire à la solution du problème qui se pose dans les pays d'origine des réfugiés.

Pour ma part, je ne crois pas que le déplacement massif des réfugiés d'Afrique ou d'Asie vers des pays comme le Canada et l'Europe constitue la solution idéale au problème. Par ailleurs, je crois que tant que les États ne seront pas prêts à renégocier cette convention de bonne foi, nous devons faire tout notre possible pour l'appliquer avec succès. Si nous décidions simplement de fermer nos portes et de souhaiter bonne chance aux gens du sud, en leur disant que nous leur ferons peut-être un don en espèces l'an prochain, cela équivaldrait à un transfert de responsabilité de notre part. Ce n'est pas la bonne façon de faire, à mon avis, car tel n'est pas l'objectif de la protection des réfugiés.

**M. Reid:** Je suis totalement d'accord avec vous. On nous dit qu'environ 90 millions de personnes se déplacent. Quelqu'un a dit que, en chiffres réels, il y a moins de 50,000 Canadiens dans les autres pays.

**M. Hathaway:** Notre proportion par habitant est faible, même par rapport aux autres pays occidentaux, et nettement inférieure aux pays de l'hémisphère sud, où la situation est totalement différente.

**M. Reid:** Il est toutefois paradoxal—ma remarque est tout à fait pertinente et vous pouvez me rappeler à l'ordre—que nous, Canadiens, faisons une contribution beaucoup plus importante, du moins indirectement, pour aider le sud à régler son problème de réfugiés. Je pense aux problèmes du Soudan, de l'Éthiopie et de l'Afrique australe. Nous nous sommes fort bien acquittés de cette deuxième obligation dont vous discutez en termes d'habitants, en tout cas beaucoup mieux que bien d'autres.

**M. Hathaway:** Et j'en conviens. Il n'empêche qu'aux termes du droit international actuel, chaque État contractant de la convention relative aux réfugiés a aussi l'obligation, indépendante, de protéger les réfugiés qui se présentent à sa frontière.

Dans l'état actuel des choses, nous préférierions procéder autrement. Nous aimerions mieux que la solution se trouve dans la région d'origine. Pourtant, nous ne sommes pas disposés à nous assurer que la protection se concrétise dans ces régions.

Vous avez peut-être lu l'article publié dans le journal d'aujourd'hui selon lequel la ration alimentaire moyenne distribuée aux réfugiés par le HCNUR et payée par nos dons est beaucoup moins nutritive que la ration moyenne de nourriture pour les chiens. Voilà le cœur du problème; cependant, il ne faut pas croire que nous sommes sur la mauvaise voie.

Nous n'avons pas réussi à faire accepter l'idée qu'il faut partager le coût de la protection offerte dans l'hémisphère sud et à inciter les États de cet hémisphère à vouloir offrir de la protection en contribuant à leur infrastructure ou en les encourageant d'une quelconque autre façon à accueillir les réfugiés.



[Text]

**Mr. Reid:** Correct me if I'm wrong, but in some places the rations are approaching a ludicrously low number like 2,000 calories a month.

**Prof. Hathaway:** That is right.

**Mr. Reid:** I know what is happening in southern Sudan. It is minuscule. We deal with it in a funny way, much more in a famine situation when in fact so much of the problem is a refugee situation. Of the population of Sudan, 10% are external refugees. That does not in any way account for the number of people who are displaced in the south or displaced from the south into the north. We tend not to deal with it in terms of movement of people as opposed to feeding people.

**Prof. Hathaway:** The figure that perhaps puts it in the starkest relief is that industrialized states every year spend roughly 10 times the whole UNHCR budget that goes to protect millions of people, just to run formal determination processes.

My point in raising that issue here is not to say we should shy away from our duties under the convention, but to say that if we want to address that problem and to do it properly, I am behind it. What I am not behind is the approach underlying Schengen and Dublin, which says, legally at least, we can close the door on any of you who have the ability to get to us, but simultaneously we are not going to eliminate visa controls, transit sanctions or provide you with binding developmental assistance for refugees in the south.

That is speaking out of both sides of your mouth, in my view. I would be much happier to see Canada, as I understand from the associate deputy minister may well be the case, lead a move to re-work refugee law at a multilateral level rather than simply in a cosy club of industrialized states.

**Mr. Reid:** We are getting a bit of sense out of UNHCR that this is a move it has supported.

**Prof. Hathaway:** You have to appreciate something about UNHCR—and I mean no disrespect to my friends who testified this morning—UNHCR is an organization that gets less than 5% of its budget each year from guaranteed funds. It is an appalling situation. Every year it has to seek out roughly 95% of its budget from roughly 20 industrialized states including Canada. It puts UNHCR in an impossible position in terms of freedom of action.

This is why I said Mrs. Ogata's decision to intervene on the American interdiction of Haitians, which for everyone in the world was an absolutely clear problem, from within UNHCR, required extraordinary courage because she risked offending a country that provides 25% or 30% of her budget every year. That's the problem. One cannot expect miracles from an organization that is fiscally beholden to the very states we would expect it to criticize.

**Mr. Reid:** This could go on forever. Your answer to the question Mr. Friesen put forward on whether we should sign these bilateral agreements was yes.

[Translation]

**M. Reid:** Vous me reprendrez si je fais erreur, mais en certains endroits, les rations approchent du seuil incroyablement bas de 2,000 calories par mois.

**M. Hathaway:** C'est exact.

**M. Reid:** Je suis au courant de ce qui se passe dans le Soudan méridional. Nous traitons bizarrement avec ce pays qui est aux prises beaucoup plus avec un problème de réfugiés qu'avec une famine. Dix pour cent de la population soudanaise est composée de réfugiés de l'étranger. Ce pourcentage exclut le nombre de personnes déplacées dans le sud ou déplacées du sud vers le nord. Nous avons tendance à ignorer de telles situations, à ne réagir qu'en cas de famine.

**M. Hathaway:** Pour mieux faire ressortir l'ironie de la situation, sachez que les pays industrialisés consacrent chaque année l'équivalent d'à peu près 10 fois le budget total qu'affecte le HCNUR à la protection de millions de gens, juste pour faire fonctionner les processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Et si j'en parle, ce n'est pas pour dire que nous devrions cesser de respecter nos obligations en vertu de la convention, mais plutôt que si nous voulons régler le problème et bien le faire, je suis tout à fait d'accord. Par contre, je suis contre le principe guidant l'accord de Schengen et la Convention de Dublin, selon lesquels, du moins légalement, nous pouvons refuser toute personne qui réussit à nous atteindre, mais que, simultanément, nous n'éliminerons pas les contrôles de visa et les peines pour les passages ni ne donnerons une aide au développement pour assurer la protection des réfugiés dans le sud.

Nous tenons, à mon avis, un double langage. Je me réjouirais beaucoup plus de voir le Canada—et si j'ai bien compris le sous-ministre associé, ce pourrait bien être le cas—prendre l'initiative de repenser le droit relatif à la protection des réfugiés à un niveau multilatéral plutôt qu'entre amis industrialisés.

**M. Reid:** Le HCNUR semble appuyer une telle orientation.

**M. Hathaway:** Vous devez comprendre quelque chose au sujet du HCNUR et, par là, je n'entends pas manquer de respect à ceux qui ont témoigné ce matin, le HCNUR est un organisme dont moins de 5 p. 100 de son budget annuel sont garantis. Le fait est consternant. Chaque année, le haut commissariat doit chercher à obtenir environ 95 p. 100 de son budget d'à peu près 20 pays industrialisés, dont le Canada. Il a donc très peu de liberté d'action.

C'est ce qui explique pourquoi la décision prise par M<sup>me</sup> Ogata d'intervenir lorsque les États-Unis ont pris la décision d'interdire l'entrée des Haïtiens, qui aux yeux de tout le reste du monde vivaient une grave situation, exigeait un courage extraordinaire car elle courait le risque d'offenser la source du quart ou du tiers de son budget annuel. Comment peut-on s'attendre à des miracles d'un organisme qui dépend financièrement des États mêmes qu'il devrait normalement critiquer.

**M. Reid:** Nous pourrions continuer comme ça longtemps. Vous avez répondu dans l'affirmative à la question posée par M. Friesen, à savoir si nous devrions signer ces accords bilatéraux.

[Texte]

**Prof. Hathaway:** I'm sorry. If I said that, I apologize. My view was we should be pursuing responsibility-sharing agreements, not like Dublin, not like Schengen, and preferably in a multilateral, not a bilateral way.

**Mr. Reid:** To be fair to you, I think that is closer to what you said or that is what you said. I should not be qualifying your words. But in the absence of that relatively substantial change in attitude and philosophy and policy, what do we do, in your view?

• 1655

**Prof. Hathaway:** I think that all you can do right now—I wrote a book about it last year, which attempts to give voice to this—is work within the constraints that you have. We have a regime that was set up to deal with a very different breed of refugee; we have a regime that was set up in a Cold War mentality. But you can still make it work—as I think the Immigration and Refugee Board has proved—if you are conscientious and diligent about it.

Our system today is working. I don't know why the department doesn't believe that it's working. We are resourced to handle 36,000 claimants a year and we're not getting that many. The members, I believe, by and large are doing an extraordinarily able job. The fine-tuning, if that is what we're talking about, is warranted, but it's fine-tuning in a way that does not undercut the basic protections we have managed to establish in Canada to date. Let me underscore that it has not resulted in any rush at all of bogus claims into the Canadian system—none.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Reid.

**Mr. Reid:** I had real questions but I didn't get to them.

**The Chairman:** Is it agreed that Professor Hathaway's brief be appended to our *Minutes of Proceedings and Evidence*?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Members, as you know, Mr. John Frecker is the former commissioner of the Law Reform Commission. Because he lives and works here in Ottawa, he has made a very kind offer to return and give his presentation on September 16 or 17. There has been consultation among the three parties and we agreed to that. I would like, on the record, to thank Mr. Frecker for that very kind offer, which we accept.

Thank you, Professor Hathaway. We appreciate your evidence and your coming before our committee. It will be most helpful to us.

• 1657

• 1701

**The Chairman:** We are privileged to have, from the Canadian Hispanic Congress, Mr. Pascual Delgado. Mr. Delgado, please introduce your colleague and then go straight into your presentation.

[Traduction]

**M. Hathaway:** Si c'est ce que j'ai dit, alors je m'excuse. J'estime plutôt que nous devrions nous tourner vers les accords de coresponsabilité, plutôt que vers des accords comme la Convention de Dublin ou l'accord de Schengen, et que nous devrions de préférence conclure des accords multilatéraux, plutôt que bilatéraux.

**M. Reid:** En toute honnêteté, je crois que c'est bien ce que vous avez dit. Je ne devrais pas chercher à nuancer vos propos. En l'absence d'un changement aussi radical d'attitude et de principe, que devrions-nous faire?

**M. Hathaway:** Pour l'instant—j'ai écrit un livre à ce sujet l'an dernier—il faut s'accommoder des contraintes actuelles. Le régime actuel vise à régler le problème d'une toute autre espèce de réfugiés; notre régime date de la guerre froide et en a absorbé la mentalité. Mais avec un peu de bonne volonté et de diligence, on peut réussir à le rendre utile—comme l'a prouvé, je crois, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Notre régime actuel fonctionne. J'ignore pourquoi le ministère pense le contraire. Nous avons les ressources nécessaires pour traiter 36 000 demandes par année et nous n'en recevons pas autant. Dans l'ensemble, les membres font, je crois, un extraordinaire travail. Il est possible qu'il faille donner de petits coups de barre, si c'est bien ce dont nous parlons, mais ces légères retouches ne portent pas atteinte aux protections fondamentales que nous avons réussi à établir au Canada jusqu'ici. Permettez-moi de souligner que le Canada n'a pas été inondé de fausses demandes.

**Le président:** Monsieur Reid, je vous remercie.

**M. Reid:** J'avais des points à soulever, mais je n'ai pas eu le temps de le faire.

**Le président:** Est-on d'accord pour que le mémoire de M. Hathaway soit annexé aux *Procès-verbaux et témoignages*?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Membres du comité, comme vous le savez, M. John Frecker est l'ex-commissaire de la Commission de réforme du droit. Comme il vit et travaille ici à Ottawa, il a généreusement offert de revenir faire son exposé le 16 ou le 17 septembre. Les trois partis en ont discuté et sont d'accord. J'aimerais donc remercier officiellement M. Frecker de son offre généreuse que nous acceptons.

Monsieur Hathaway, encore une fois, je vous remercie. Nous vous savons gré d'être venu témoigner devant notre comité. Votre exposé sera fort utile.

**Le président:** Nous avons l'honneur de recevoir, du Canadian Hispanic Congress, M. Pascual Delgado. Monsieur Delgado, veuillez nous présenter votre collègue avant de passer à votre exposé.



[Text]

**Mr. Pascual Delgado (National Commissioner, Employment, Immigration and Racial Relations, Canadian Hispanic Congress):** Thank you very much for the honour of appearing before you for the Canadian Hispanic Congress. My colleague is Jorge Guerra, who is the president of the Quebec chapter of the Canadian Hispanic Congress. He has also been active in dealing with refugees and immigrants in Montreal for many years.

We also had Mr. Mora in our listing, but unfortunately I do not think he has arrived yet, so Mr. Mora, the national president, may be coming in at any minute.

The Canadian Hispanic Congress is honoured to appear before this legislative committee on Bill C-86. On behalf of more than 400,000 Canadians of Hispanic origin living in this wonderful nation, we regret that owing to the limited time allowed for these consultations, we have been unable to give a study of this major reform the complete attention it requires. We have also found ourselves reduced to dealing with those negative parts of the legislation that would be, in our estimation, deleterious to the future of our community, while ignoring those positive aspects that could indeed improve the act.

Canada is a country of immigrants. With the exception of the native peoples, every Canadian is either an immigrant, a refugee or a descendant thereof. Even without the two founding peoples—in other words, the English and the French—more than 38% of Canadians are of immigrant origin. According to the 1986 census, 16% of Canadians were born outside of Canada. This figure should express clearly to our legislators and to the public servants that carry out their functions that all our laws and regulations should be imbued with the spirit of great respect and generosity toward the prospective immigrant and asylum-seeker.

Those of us who immigrated to Canada 15, 20 or more years ago are a product of that generosity, and we view with great trepidation the trend toward a more restrictive and unkind policy. We hope our voice and those of other intervenors here before you will convince you this bill cannot be enacted in its present form without doing irreparable damage to this country.

These are the main objections of the Canadian Hispanic Congress to the bill and to the policy put forth in the accompanying document. A listing of other sections of Bill C-86 that we object to are appended in section 10 below.

The previous Minister of Immigration undertook exhaustive consultations leading to the five-year plan for 1991-95. Although this plan clearly predicates Canada's need to increase the inflow of immigrants in order to develop both demographically and economically, the present bill seems intended to make entry into Canada even more difficult than at present by multiplying the hurdles for all categories of immigrants and by strengthening bureaucracy. The emphasis placed on enforcement and control as opposed to proactive selection, humanitarianism and aid to settlement appears tailor-made to restrict the inflow of immigrants and refugees.

[Translation]

**M. Pascual Delgado (commissaire national, Emploi, Immigration et Relations raciales, Canadian Hispanic Congress):** Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à comparaître au nom du Canadian Hispanic Congress. Je vous présente Jorge Guerra, président de la section québécoise du congrès. Depuis de nombreuses années, il travaille également beaucoup avec les réfugiés et les immigrants à Montréal.

M. Mora, le président national du congrès, devait être des nôtres mais je ne crois pas qu'il soit encore arrivé. Il devrait arriver d'une minute à l'autre.

Le Canadian Hispanic Congress est heureux de comparaître devant le Comité législatif sur le projet de loi C-86. Au nom des plus de 400 000 Canadiens d'origine hispanique qui vivent dans ce merveilleux pays, nous déplorons que par manque de temps, nous n'ayons pu consacrer à cette grande réforme toute l'attention qu'elle méritait. Nous avons été réduit à traiter des parties du projet de loi qui nous déplaisent parce qu'à notre avis, elles nuiraient à l'avenir de la collectivité, et donc avons dû ignorer les aspects plus positifs qui améliorent en fait la loi.

Le Canada est un pays d'immigrants. Exception faite des autochtones, chaque Canadien est soit un immigrant, un réfugié ou un descendant de l'un d'entre eux. Même sans compter les deux peuples fondateurs—c'est-à-dire les Anglais et les Français—plus de 38 p. 100 des Canadiens sont des immigrants. D'après les données du recensement de 1986, 16 p. 100 des Canadiens sont nés à l'étranger. Ce chiffre devrait indiquer clairement à nos législateurs et aux fonctionnaires qui donnent suite à leurs décisions que toutes nos lois et tous nos règlements devraient faire preuve de beaucoup de respect et de générosité à l'égard d'éventuels immigrants et demandeurs d'asile.

Ceux d'entre nous qui ont immigré au Canada il y a 15, 20 ans ou plus sont le produit de cette générosité, et c'est donc avec beaucoup d'inquiétude que nous voyons la tendance vers un régime plus restrictif et moins généreux. Nous espérons, par notre comparution et par celle des autres intervenants, vous convaincre que ce projet de loi ne peut être adopté dans sa forme actuelle sans nuire irrémédiablement à notre pays.

Ce sont les principales objections du Canadian Hispanic Congress à ce projet de loi et à la politique avancée dans le document qui l'accompagnent. Une liste des autres articles du projet de loi auxquels nous opposons est annexée dans la partie 10 ci-après.

Le ministre de l'Immigration précédent avait lancé toute une série de consultations qui ont mené au plan quinquennal pour la période 1991-1995. Bien que ce plan prévoie clairement que le Canada ait besoin d'accroître le nombre d'immigrants qu'il admet afin d'assurer sa croissance démographique et économique, l'actuel projet de loi semble vouloir rendre l'admission au Canada encore plus difficile qu'elle ne l'est déjà en multipliant les obstacles pour toutes les catégories d'immigrants et en donnant encore plus de pouvoirs à la bureaucratie. L'accent mis sur l'exécution de la loi par opposition à une sélection dynamique, à des considérations humanitaires et à une aide à l'établissement semble destiné à ralentir l'arrivée d'immigrants et de réfugiés.

[Texte]

[Traduction]

• 1705

The minister's expressed intent is to stop the flow of "criminals and terrorists", although no concrete data are produced to substantiate the pretended urgent need for quasi-police state measures beyond those already afforded by Bill C-84 amendments to the act.

In effect, out of the 100,000 refugee claimants processed since these amendments came into effect, only 43 cases of criminal acts have been produced by the minister as proof of the need for further strengthening of the repressive powers afforded by the amended act. The relevant articles are quoted.

The bill would restrict the mobility rights of prospective immigrants, as stated in the document *Managing Immigration: a framework for the 1990s*. Proposed changes will make it possible to set conditions that would limit where people could settle for a specified period of time after coming to Canada. If an applicant's stated intention to settle in a particular place is relevant to accepting the application, acceptance may be conditional on the applicant residing there for a reasonable period of time. If he does not, he could be subject to removal.

We find this in violation of the Canadian legal practice and traditions. In effect, it is tantamount to a *Gastarbeiter* system. It is possible that it also is a violation of section 6 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and I quote the relevant article.

The proposed extension of the inadmissibility provisions of the act, beyond having a verifiable criminal record, to an applicant or refugee claimant of whom there be, in the eyes of an immigration officer, reasonable grounds to believe he or she has committed a crime—or could commit a crime, I may add—is an open door to gross violations of the applicant's rights. This presumption of guilt without habeas corpus is a clear violation of due process and of the Charter of Rights under section 11.

Furthermore, in the case of refugee claimants, this clause, if enacted, could make Canada an accomplice in repression, as many Third World regimes tend to categorize any dissident as a criminal. In some cases collaboration with so-called law enforcement or intelligence agencies in these countries would tend to produce a biased record of the claimant's experiences prior to entering Canada.

Introduction of universal fingerprinting and photographing of refugee claimants as proposed in the document *Managing Immigration* would be an odious police state measure that would create an inferior status for certain classes of persons legally residing in Canada. It would not only constitute a violation of the right to privacy, but also exert mental anguish on refugees who may have suffered similar police controls under repressive regimes. It may also

Le ministre a exprimé son intention manifeste de freiner l'arrivée de «criminels et de terroristes», bien qu'il n'ait fourni aucune preuve pour justifier ce présumé besoin pressant d'adopter des mesures dignes d'un État policier, en sus de celles que permettaient déjà les modifications apportées à la loi par le projet de loi C-84.

En fait, des 100,000 demandes de statut de réfugiés traitées depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le ministre n'a pu produire que 43 cas d'actes criminels comme preuve du besoin d'accroître davantage les pouvoirs répressifs conférés par la loi modifiée. Les articles pertinents sont cités.

Aux termes du projet de loi, on pourra limiter la liberté de circulation et d'établissement d'éventuels immigrants, comme l'énonce le document *Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90*. Si les changements proposés se concrétisent, on pourra assortir les droits d'établissement de conditions qui astreindraient les gens à s'établir en certains endroits pour une certaine période après leur arrivée au Canada. Si l'intention manifeste d'un demandeur de s'établir en un endroit particulier est un facteur déterminant dans l'étude du dossier, l'acceptation de sa demande pourrait être conditionnelle au fait qu'il a sa résidence à cet endroit pour une période de temps raisonnable, sans quoi il pourrait être déporté.

De telles conditions sont une violation à la pratique et aux usages du droit canadien. En fait, cela revient à imposer un régime comme celui des travailleurs invité, dit *Gastarbeiter*. Il se peut aussi que de telles conditions enfreignent l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés, et je cite bien l'article pertinent.

L'élargissement envisagé des critères d'irrecevabilité, outre le fait d'avoir un casier judiciaire vérifiable, au demandeur ou au revendicateur de statut de réfugié que l'agent d'immigration a des motifs raisonnables de croire qu'il ou elle a commis un délit—ou même pourrait en commettre un, si j'ose dire—laisse la porte ouverte à de flagrantes violations des droits des demandeurs. Cette présomption de culpabilité sans habeas corpus va entièrement à l'encontre du principe de justice et de l'article 11 de la Charte des droits.

Par ailleurs, dans le cas des demandeurs de statut de réfugié, cet article du projet loi, s'il était adopté, ferait du Canada un complice de la répression, puisque de nombreux régimes tiers-mondistes ont tendance à traiter les dissidents de criminels. Parfois, la collaboration avec les présumés organismes d'application de la loi ou de renseignement de ces pays aurait tendance à produire un dossier biaisé de la vie du demandeur avant son arrivée au Canada.

De la même façon, la prise universelle des empreintes et de la photographie des demandeurs du statut de réfugié, ainsi que le propose le document «Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90», représenterait une odieuse mesure digne d'un État policier qui créerait un ordre inférieur de personnes résidant légalement au Canada. Non seulement enfreindrait-on ainsi le droit à la protection des renseignements personnels, mais on provoquerait aussi de



## [Text]

constitute for such individuals a form of cruel and unusual punishment interdicted by section 12 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The bill in question intends to reactivate the safe third country concept that has been found inoperative in the last three years since the Bill C-55 amendments. Any return to the fashioning of a list of safe host countries to which refugees could be returned or *refoulés* would entail a diminution of protection for asylum-seekers, as other developed countries have by and large worse records than Canada in the area of protection—including the United States, I may add.

The bill would deny access to the refugee status determination system to claimants who in the eyes of immigration officers do not need Canada's protection. By putting the first stage of determination in the hands of immigration officers and out of the hands of the IRB, the right of the claimant to an oral hearing before a competent tribunal, as guaranteed by the Supreme Court in *Singh v. the Minister of Employment and Immigration*, 1985, will be circumvented.

The 1988 amendments to the act creating the IRB recognize the necessity for an independent and qualified board to determine refugee claims. We do not understand the need to backtrack scarcely three and a half years after Bill C-55.

Senior immigration officers are not competent to determine the credible basis of a claim. Access should be guaranteed for all refugee claims automatically and directly to the IRB as per the spirit of the Geneva Convention.

• 1710

The bill would eliminate publicly funded legal counsel for refugee claimants. This would create a situation where very few claimants—that is, those who knew how to access a lawyer and could afford the legal fees—would have recourse to legal counsel to represent them before an increasingly adversarial process, wherein the burden of proof falls on the claimant and the benefit of the doubt rests with the minister.

This entails a violation of due process and of the Charter of Rights under paragraph 10(b) and section 9. The bill would grant extensive powers to immigration officers to detain applicants and claimants for prolonged periods of time, to deport people without access to the courts, and to limit appeals to said courts.

## [Translation]

l'angoisse chez nos réfugiés qui ont peut-être déjà eu à subir de tels contrôles policiers sous des régimes répressifs. Ces dispositions pourraient aussi représenter pour de telles personnes une forme de peine cruelle et inhabituelle interdite à l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Par le projet de loi C-86, on entend redonner vie au concept de tiers pays sûr qui avait été abandonné, parce qu'il était inopérant, au cours des trois dernières années qui ont suivi les modifications du projet de loi C-55. Si l'on revient à l'idée de dresser une liste de pays d'accueil sûrs vers lesquels les réfugiés pourraient être refoulés, cela se traduira par une diminution de la protection offerte aux demandeurs d'asile, vu que les autres pays industrialisés ont en général un dossier moins reluisant que celui du Canada en matière de protection—y compris les États-Unis.

Dans le projet de loi, on refuse l'admissibilité au processus de reconnaissance du statut de réfugié à ceux qui, selon les agents d'immigration, n'ont pas besoin de la protection du Canada. En confiant aux agents d'immigration plutôt qu'à la CISR, la première étape d'instruction de la demande, on ferait fi du droit du demandeur de se faire entendre par un tribunal compétent, droit qu'a confirmé la Cour suprême dans l'affaire *Singh* contre le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, en 1985.

Par les modifications apportées à la loi en 1988 pour créer la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, on reconnaissait la nécessité d'un organe indépendant et compétent pour étudier les demandes de statut de réfugié. Nous ne comprenons pas pourquoi il faut revenir sur nos pas à peine trois années et demie après l'adoption du projet de loi C-55.

Les agents principaux d'immigration n'ont pas la compétence voulue pour déterminer si une demande est crédible ou pas. Toutes les demandes de statut de réfugié devraient d'office parvenir directement à la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié comme le veut la Convention de Genève.

Le projet de loi ferait disparaître, pour ceux qui revendiquent le statut de réfugié, le droit d'avoir recours à des avocats rémunérés par l'État. Cela signifierait que très peu de demandeurs—soit ceux qui savent comment se mettre en rapport avec un avocat et qui peuvent se permettre de payer ses honoraires professionnels—auraient recours à un avocat pour les représenter dans ce processus de plus en plus caractérisé par l'affrontement des deux parties, où c'est le demandeur qui a le fardeau de la preuve et où le ministre jouit du bénéfice du doute.

Cela représente une violation de l'application régulière de la loi et de l'article 9 et de l'alinéa 10b) de la Charte des droits. Le projet de loi conférerait des pouvoirs considérables aux agents d'immigration leur permettant de placer sous garde certains demandeurs pendant de longues périodes, de prendre des mesures d'expulsion contre des demandeurs qui n'auraient pas accès aux tribunaux et de limiter les appels devant lesdits tribunaux.

[Texte]

The minister has not proven the necessity to grant greater powers to a bureaucracy that has been unable, so far, to control the immigration flow in spite of all the powers granted to it three and a half years ago by the C-55 and C-84 amendments to the act. These arbitrary powers also constitute a possible violation of sections 7, 9 and 10 of the Charter of Rights and Freedoms.

In section X, I have appended other proposed sections that we object to, but we have not had time to go into these in depth. We'll be happy to clarify the content of our objections to these proposed sections at any time during these hearings or subsequently. Thank you.

**The Chairman:** Could the brief be appended to today's minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand:** Mr. Delgado, you point out that your congress represents approximately 400,000 Canadians of Hispanic origin. Could you tell us what percentage of your members come from Latin America as opposed to Spain? Is it a high percentage?

**Mr. Delgado:** The overwhelming majority are from Latin America. I would say about 80% or more of those people are from Latin America.

**Mr. Allmand:** Do you know the percentage that came as immigrants as opposed to refugees? Do you have any idea how they came to Canada?

**Mr. Delgado:** I would say more than half came as refugees in one way or another. I may be wrong. Maybe my colleague, Mr. Guerra, knows in terms of the balance between immigrants and refugees.

**M. Jorge Guerra (président du Congrès hispanique canadien (région du Québec)):** J'ai la même impression que M. Delgado. Dans le cas de l'immigration chilienne, par exemple, on se rend compte que la première partie était composée essentiellement de réfugiés politiques; pour ce qui est de la deuxième partie, ce sont des gens immigrants qui sont arrivés avec des problèmes politiques et un statut spécial. C'est seulement à la troisième vague que l'on assiste à une immigration indépendante ou une immigration de parrainage. Pour bien vous situer, c'est à peu près la même problématique que pour les gens de l'Amérique centrale et d'autres personnes issues d'Amérique latine.

**Mr. Allmand:** I asked those questions because it seems to me the proposal for the safe third country is one that would particularly affect Latin America people coming up from either South America or Central America through the United States.

Although the provision for safe third country was in the previous law and was objected to at that time, if I recall, it's never really been activated. Now we have it again in a different form, and I think some of the changes make it even more suspicious than it was before.

[Traduction]

Le ministre n'a pas démontré la nécessité de conférer des pouvoirs encore plus considérables à une bureaucratie qui ne réussit toujours pas à maîtriser l'afflux d'immigrants malgré tous les pouvoirs qu'on lui a accordé il y a trois ans et demi en vertu des projets de loi C-55 et C-84 modifiant la Loi sur l'immigration. Ces pouvoirs arbitraires constituent aussi une violation possible des article 7, 9 et 10 de la Charte des droits et libertés.

J'ai aussi annexé à la partie 10 une liste d'autres articles proposés auxquels nous nous opposons, mais que nous n'avons pas eu le temps d'approfondir. Nous serions heureux de vous expliquer les motifs de notre opposition à ces articles proposés dans le cadre de ces audiences ou subséquemment. Merci.

**Le président:** Pourrait-on annexer le mémoire au procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Allmand:** Monsieur Delgado, vous avez dit que votre congrès représentait environ 400 000 Canadiens d'origine hispanique. Pouvez-vous nous dire quel pourcentage de vos membres viennent d'Amérique latine plutôt que d'Espagne? Ce chiffre est-il élevé?

**M. Delgado:** La vaste majorité vient d'Amérique latine. Je dirais qu'environ 80 p. 100 ou plus de nos membres viennent d'Amérique latine.

**M. Allmand:** Et de ceux-ci, connaissez-vous le pourcentage de ceux qui sont venus au Canada en tant qu'immigrants plutôt que comme réfugiés? Savez-vous quoi que ce soit quant à la façon dont ces gens sont venus au Canada?

**M. Delgado:** Je dirais que plus de la moitié sont venus en tant que réfugiés, d'une manière ou d'une autre. Il se peut que j'ai tort. Mon collègue M. Guerra connaît peut-être la proportion relative d'immigrants et de réfugiés.

**Mr. Jorge Guerra (President of the Canadian Hispanic Congress (Quebec Region)):** I have the same impression as Mr. Delgado. The first wave of Chilean immigrants was made up mostly of political refugees, for instance; the second wave was made up of immigrants with political problems who had a special status. It is only in the third wave that one sees the arrival of independent immigrants or sponsored immigrants. To give you a more specific frame of reference, those immigrants followed approximately the same pattern as immigrants from Central America and others who came from Latin America.

**M. Allmand:** Je vous ai posé ces questions parce qu'il me semble que la proposition qui traite d'un tiers pays sûr affecterait particulièrement les immigrants latino-américains qui viennent d'Amérique centrale ou d'Amérique du Sud en passant par les États-Unis.

Bien que la loi précédente contenait déjà une disposition traitant d'un tiers pays sûr et que certaines personnes s'y étaient déjà opposées au moment de l'introduction de cette loi, si ma mémoire est bonne, on n'a jamais vraiment eu recours à cette disposition. Elle est à nouveau présente dans le projet de loi bien que formulée différemment et je pense que certaines des modifications qu'on y a apporté la rendent encore plus suspecte que la disposition précédente.



[Text]

For example, it now refers to people who come to Canada directly or indirectly. In the current law, it only uses the word "directly". The previous law also said there had to be a formal hearing before either the initial hearing or the second hearing to decide on it. As I said, it was never done, but at least it was going to be done in a hearing. Now it will be decided by this special immigration officer. He will interpret that provision right at the port of entry.

• 1715

Because many of your people come from the United States, I wonder if you want to expand on the fact that this matter will now be decided as an eligibility requirement by the senior immigration officer at the border or airport, without any hearing or lawyer. I bring to your attention how the bill deals with people who are in transit. It says that a person who is in a country solely for the purpose of joining a connecting flight to Canada shall not be considered as coming to Canada from that country. But it doesn't talk of people who might travel through the United States by bus, car or train.

How did the majority of your people come from Latin America, Central America, and Chile? Did they fly? Did they come across the United States? Did most of them come through the United States or through Mexico?

**Mr. Delgado:** A very large majority of the refugees had at least one stopover in the United States if they came by plane. Under this present bill they would have gone through the territory of the United States and that would have been a very negative factor for them. But many of them crossed the border by land, and a lot of them were rejected and sent back into the United States with the understanding they would have another hearing in the future. Some of them probably went back to their country.

But to answer your question, the majority of Latin American refugees have in some way or another sojourned or passed through the United States territory.

There's another problem with the bill that really worries us about the determination either by the senior immigration officer or by the IRB under the second phase of the determination. This is the fact that Canada has recognized certain countries as members of a list of countries that protect or respect human rights in a loose definition of the Geneva Convention. That might jeopardize the claimant's right to a real, fair hearing. There is a mandate to practically reject hearings for people who could be sent back to a country that is a signatory of the convention or that respects human rights, according to the understanding of the minister.

[Translation]

Par exemple, le projet de loi fait maintenant allusion aux personnes qui viennent au Canada directement ou non. Dans la version actuelle de la loi, on ne parle que de l'arrivée de personnes qui viennent directement au Canada. La loi précédente prescrivait aussi la tenue d'une audience officielle avant les audiences de premier ou de second palier. Comme je le disais, on n'y a jamais eu recours, mais on prévoyait au moins la tenue d'une audience dans cette éventualité. Maintenant, la décision sera prise par cet agent d'immigration spécial. C'est lui qui interprétera cette disposition d'office, au point d'entrée.

Comme un grand nombre de vos membres viennent des États-Unis, que pensez-vous du fait que l'agent d'immigration principal à la frontière ou à l'aéroport tiendra maintenant compte de ce facteur comme critère d'admissibilité, sans que le demandeur puisse consulter un avocat et sans la tenue d'une audience. Je signale à votre attention ce que prévoit le projet de loi dans le cas de personnes en transit. Selon le projet de loi, une personne qui se rend dans un pays strictement pour prendre un vol de correspondance pour le Canada ne sera pas considérée comme venant au Canada de ce pays. Il n'est pas question, toutefois, de personnes qui pourraient traverser les États-Unis par autocar, en automobile ou par train.

De quelle façon la majorité des membres de votre congrès sont-ils venus d'Amérique latine, d'Amérique centrale et du Chili? Sont-ils venus en avion? Ont-ils traversé les États-Unis? La plupart d'entre eux sont-ils passés par les États-Unis ou par le Mexique?

**M. Delgado:** La vaste majorité des réfugiés, s'ils sont venus en avion, se sont arrêtés au moins une fois aux États-Unis. Aux termes de ce projet de loi, ils auraient transité par le territoire des États-Unis, ce qui constituerait un facteur très négatif dans leur cas. Mais plusieurs ont aussi traversé la frontière après avoir voyagé par voie de terre et un grand nombre d'entre eux ont été refoulés et renvoyés aux États-Unis; il était entendu qu'ils auraient droit à une autre audience plus tard. Certains d'entre eux sont sans doute rentrés dans leur pays.

Mais pour répondre à votre question, la majorité des réfugiés latino-américains ont été de passage ou en transit d'une manière ou d'une autre sur le territoire des États-Unis.

Il y a un autre aspect du projet de loi qui nous inquiète beaucoup et qui concerne la détermination qui est faite soit par l'agent d'immigration principal ou par la CISR lors de la deuxième phase de la détermination de l'admissibilité. C'est le fait que le Canada a reconnu certains pays comme étant des pays qui protègent ou respectent les droits de la personne selon une interprétation assez large de la Convention de Genève. Cela pourrait compromettre la tenue d'une audience équitable, en bonne et due forme, où le demandeur pourrait faire valoir sa cause. Selon le projet de loi, les responsables ont pratiquement pour mandat de rejeter la tenue d'audiences pour les personnes qui peuvent être renvoyées à l'un des pays signataires de la Convention ou à l'un des pays qui respectent les droits de la personne, selon l'interprétation du ministre.

[Texte]

So there is a double problem here. People coming through the United States would automatically be told to go back and be forced to undergo American refugee determination. As you know, the bill makes it very difficult to immigrate to Canada. There are articles that specify people coming from those countries or passing through those countries could be sent back because those countries would have the responsibility to take care of them, not Canada.

**Mr. Allmand:** Of course, as a member of Parliament I am very pleased to have our friends from Latin America in Canada, but many people would ask why you wouldn't want to go to the United States. Many people think the United States is a wonderful and grand country. Since you had to come through there, either on your way from Chile or from Salvador or from Guatemala or wherever, why would some of our refugee applicants object to being sent back to the United States? Maybe you could answer that for purposes of the record.

**Mr. Delgado:** I will also let my colleague, Mr. Guerra, answer part of this.

I would say the practice in the United States has been beneficial only to certain Latin American countries such as Cuba, or a minimum of Latin Americans who have been recognized as refugees under American law. People coming from Central America, traditionally, up to a very short while ago, were not considered refugees and did not have a right to claim refugee status in the United States. They were, in fact, treated as illegal immigrants—Guatemalans, Salvadorians, Hondurans, etc. They came from countries that had military police alliances with the United States. They were afraid to live in a country that supported the military regimes in those countries. So for a variety of reasons, the United States was not an option for them.

I will let Mr. Guerra answer a part of this.

• 1720

**Mr. Allmand:** What you are saying to me is that if the people were fleeing from a left-wing government, they were more readily accepted as refugees in the United States; if they were fleeing from a right-wing regime, they were not as easily received in the United States.

**M. Guerra:** Ce que vous dites est vrai en partie, monsieur Allmand, en ce sens que plusieurs problèmes ont été vécus dans les pays de l'Amérique latine et qu'il y a eu une participation plus ou moins directe des États-Unis. Ce qui est difficile, c'est la relation au niveau des réfugiés politiques. Par exemple, il est reconnu que le coup d'État au Chili a été dénoncé aux États-Unis. Alors, l'implication du secteur nord-américain, des États-Unis est évidente. Dans le cas du Salvador, c'était la même chose. Je pense qu'il y a là un premier élément politique qui fait que l'acceptation des réfugiés politiques est difficile.

[Traduction]

Le problème est donc double; les gens qui viennent ici en passant par les États-Unis seraient automatiquement renvoyés aux États-Unis où ils seraient forcés de se soumettre au processus américain de détermination du statut de réfugié. Comme vous le savez, le projet de loi rend l'immigration au Canada très difficile. Certains articles précisent que les personnes qui viennent de ces pays ou qui sont passées par ces pays pourraient y être renvoyées parce que ce seraient ces pays qui en seraient alors responsables plutôt que le Canada.

**M. Allmand:** En tant que député fédéral je suis bien sûr très heureux de la présence de nos amis latino-américains au Canada, mais de nombreuses personnes se demanderaient sans doute pourquoi vous n'avez pas voulu vous établir aux États-Unis. De nombreuses personnes pensent que les États-Unis sont un pays magnifique, formidable. Comme vous avez dû traverser ce pays en venant du Chili, du Salvador, du Guatemala ou d'ailleurs, pourquoi certaines des personnes qui revendiquent le statut de réfugié ici s'opposeraient-elles à ce qu'on les renvoie aux États-Unis? Peut-être pourriez-vous répondre à cette question aux fins du compte rendu.

**M. Delgado:** Oui, et je donnerai aussi la parole à mon collègue, M. Guerra, pour qu'il puisse compléter ma réponse.

Je dirais que le système américain n'a favorisé que certains pays latino-américains tels Cuba, ou un petit nombre de Latino-américains à qui on a accordé le statut de réfugié en vertu de la loi américaine. Les personnes provenant d'Amérique centrale n'étaient pas considérées comme des réfugiés jusqu'à tout récemment et n'avaient pas le droit de revendiquer le statut de réfugié aux États-Unis. De fait, on les traitait comme des immigrants non autorisés, qu'ils viennent du Guatemala, du Salvador, du Honduras, etc. Ils venaient de pays qui avaient des alliances militaires avec les États-Unis. Ils avaient peur de vivre dans un pays qui appuyait les régimes militaires de leurs pays d'origine. Donc, pour diverses raisons, les États-Unis ne figuraient pas parmi leur choix.

Mais permettez-moi de donner la parole à M. Guerra pour qu'il puisse aussi vous répondre.

**M. Allmand:** Ce que vous me dites, c'est que ceux qui fuyaient un gouvernement de la gauche étaient plus facilement acceptés aux États-Unis comme réfugiés; ceux qui fuyaient un régime de la droite n'étaient pas admis aux États-Unis aussi facilement.

**Mr. Guerra:** What you are saying is partially true, Mr. Allmand, in that latin american countries went through some turbulence and the United States got involved in these difficulties, more or less directly. That created a certain awkwardness with regard to political refugees. For instance, it is an established fact that the United States denounced the coup d'État in Chile. The involvement of the North American sector, of the United States, is thus obvious. The same thing occurred with El Salvador. You have there, in my opinion, one political factor which makes it difficult to accept political refugees.



## [Text]

Le deuxième problème est la situation géographique dans laquelle se trouvent les pays. Les gens des pays d'Amérique du Sud, soit la Colombie, le Chili, l'Argentine, viennent ici en général par voie aérienne. Dans le cas de l'Amérique centrale, le voyage se fait par terre, cela pour deux raisons essentiellement. D'un côté, il y a la guerre qui n'a pas seulement affecté certains secteurs de la société, mais qui s'est élargie à de grands secteurs de la société, surtout aux gens des secteurs les plus pauvres et les plus affectés qui ont dû quitter le pays. Les autres pays ne pouvant pas les accueillir, car ils ont eux-mêmes des problèmes politiques, ces gens ont dû émigrer, émigrer et émigrer. Ils n'avaient d'autre choix que d'aller aux frontières de l'Amérique du Nord et de s'adresser aux pays comme le Canada, qui avaient peut-être la possibilité de leur offrir une terre d'accueil.

Je voudrais revenir à la première question posée. Il y a un autre problème qui s'ajoute : c'est la problématique des ressources qui sont disponibles pour les réfugiés latino-américains. L'accès aux ambassades, dans les pays de l'Amérique centrale, est très restreint. Premièrement, il faut s'adresser soit à Costa Rica, soit au Mexique. L'ambassade du Guatemala a été fermée. Il n'y a pas vraiment de ressources qui sont offertes au Salvador. Alors, les «vrais» réfugiés politiques que l'on veut aller chercher ne peuvent pas s'adresser à ce type d'ambassades qui n'existent pas. Ils sont obligés de sortir du pays. Supposons que quelqu'un est contre le régime en place. Il doit demander un passeport, des papiers officiels. Comment peut-il demander ces papiers et sortir du pays pour aller demander asile ailleurs? Ce sont là des problèmes concrets que vivent les gens d'Amérique centrale.

En Amérique du Sud, au Chili ou ailleurs, l'accès aux ambassades est en général très difficile pour les gens. Ils peuvent difficilement s'y rendre pour aller demander refuge. Ce sont là des aspects concrets qui obligent les gens à chercher d'autres voies possibles pour sortir de leur pays. C'est un premier élément.

Le deuxième élément dépend un peu de la Convention de Genève. C'est ce que nous avons dit au moment de la mise en application des lois C-55 et C-84. Il fallait déjà réviser la loi à la lumière de la nouvelle réalité des pays du Tiers monde, particulièrement les guerres qui affectaient une population en général, qui n'étaient plus ciblées vers l'individu comme tel, et la situation de violence et de répression généralisée et même étatisée, comme dans le cas de l'Amérique latine. Dans ce cas-là, on s'attendait à une certaine ouverture de la part des gouvernements dans l'application des nouvelles lois, mais les réponses qu'on nous a données nous ont montré que les lois étaient déjà restrictives: la loi C-55 et la loi C-84. Encore aujourd'hui, la loi pose des problèmes au niveau de son application; il y a une certaine inefficacité. Au lieu de revenir aux problèmes fondamentaux, ce qui signifie comprendre la nouvelle réalité que vit le monde, on se referme encore plus et on met en place des règlements et une loi encore plus restrictifs.

**Mr. Delgado:** If I may just interrupt for a second, Mr. Chairman, I have the pleasure of informing you that the national president, Mr. Felix Mora, and Madam Elvira Sanchez de Mdicki from Toronto, our founding president, have arrived and are here with us.

## [Translation]

The second problem is the geographical situation of the countries involved. People from South America, be they from Columbia, Chile, or Argentina, generally come here by plane. Those from Central America come by land, essentially for two reasons. The first is war, which has affected broad sectors of the population, especially those at the poorest levels, who have felt the situation most acutely and have had to leave the country. Neighbouring countries could not receive them, because they had their own political problems, and so these people had to continue their quest for asylum, crossing border after border. They had no other choice but to go to the North American borders to countries such as Canada, where they might possibly be given asylum.

I would like to go back to the first question. There is another problem that must be considered; that is the whole issue of resources available for Latin American refugees. Access to embassies in Central American countries is very restricted. One must go to either Costa Rica or Mexico. The Guatemalan embassy was closed. There are no resources to speak of in El Salvador. Thus, genuine political refugees whom we want to receive cannot go to embassies in countries where they do not exist. They are forced to leave the country. Suppose someone is against the regime which is in power. He must ask for a passport, for official papers. How can he ask for these papers and leave the country to seek asylum elsewhere? Those are concrete problems that people in Central America come up against.

In South America, in Chile or elsewhere, it is generally very difficult for people to have access to embassies. It is difficult for them to go there and ask to be given asylum. Those are some of the concrete problems that force people to seek other possible ways of leaving their country. That is one thing.

The second is somewhat related to the Geneva Convention. We said the same thing when Bills C-55 and C-84 were introduced. They already needed to be revised to take into account the new realities in third-world countries, especially the wars which were affecting whole populations, not just individuals, and the wide-spread violence and repression, publically sanctioned in some cases, such as in Latin American. In that case, we expected a certain openness on the part of governments in the application of the new laws, but the answers we were given showed that the laws were to be restrictive; I refer to Bills C-55 and C-84. The law remains difficult to apply even today; it is not entirely effective. Rather than taking fundamental problems into account, which would mean understanding the realities of the new world situation, we are closing ourselves off even more and putting a more restrictive law and regulations into place.

**M. Delgado:** Si je puis vous interrompre très brièvement, monsieur le président, j'ai le plaisir de vous informer que notre président national M. Felix Mora, et M<sup>me</sup> Elvira Sanchez de Mdicki, de Toronto, notre présidente fondatrice, sont arrivés et sont ici avec nous.

[Texte]

[Traduction]

• 1725

**Mr. Heap:** I think I understand that a good deal of your analysis is based on the secondary document, on *Managing Immigration*, rather than primarily on a detailed analysis of the bill. This was generally a good way to do the work, given the small amount of time you had, but the approach raises one or two questions.

First of all, I would like to ask about the section where you mention mobility rights, near the bottom of page 1, saying the system is tantamount to a *Gastarbeiter* system. I take that to mean the guest worker system, as in Germany and in some other countries of Europe.

We have a slight approach to that system in that we have provisions for bringing agricultural workers to Canada at harvest time from Mexico and the Caribbean, specifically. They're only here for a few months and must then leave. I don't think we officially have any workers so far who would have the right to be resident here for a year or more than a year. But I understand, you're only making a comparison.

Are you seriously concerned that this part of the bill may result in people coming to Canada for a limited period of time, whose time here is limited by the terms on which they come, who then must leave Canada at the end of that period without acquiring real permanent residency or the right to apply for citizenship?

**Mr. Delgado:** What I am trying to address is the possibility of gross violation of the person's rights, as such. Obviously, it is a conditional agreement; I suppose I'm stretching it a bit by saying it's a *Gastarbeiter* system. It's a beginning, if you like, of the possibility of such a system being enacted.

What I'm seeing as a possible root of violation is that if the person does not reside in that specific zone to which he has been assigned and decides to visit his relatives during the first year of being in the country, say, there is a possibility that the person may be told he has to leave the country and that, according to the document, it seems that regulations may be enacted in this sense.

But there is also a possibility of citizens being affected. For example, in the case of people who are sponsored relatives, who have come to Canada sponsored by an independent immigrant and are residing with their relatives in a certain zone to which they are restricted, those people may become Canadian citizens after three years. That person who is sponsored may find himself in a situation at some point where, as a Canadian citizen, he is told he cannot leave the region to which he has been assigned. In other words, depending on who happens to be the minister or the immigration official, we may find ourselves in a situation of arbitrary restriction of mobility rights for citizens. Obviously,

**M. Heap:** Je crois comprendre que vous fondez une bonne partie de votre analyse sur le document secondaire intitulé «Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90», plutôt que sur une étude attentive du projet de loi. C'était, généralement parlant, une bonne façon de faire ce travail, vu la brève période de temps dont vous disposiez, mais cette approche soulève toutefois une ou deux questions.

Premièrement, j'aimerais vous poser une question à propos de la section de votre mémoire où vous traitez de la liberté de circulation et d'établissement près du bas de la page 1, où vous dites que le système est tout à fait comparable au système «Gastarbeiter». Je crois comprendre que vous faites allusion au système des travailleurs invités qui existe en Allemagne ainsi que dans certains autres pays d'Europe.

Nous nous approchons très superficiellement de ce système en ce sens que nous avons des dispositions permettant de faire venir ici des travailleurs agricoles du Mexique et des Antilles, notamment, au moment de la récolte. Ils ne sont ici que pendant quelques mois et doivent ensuite repartir. Que je sache, nous n'avons encore accordé officiellement à aucun travailleur étranger le droit de résider ici pendant un an ou plus. Mais, je comprends, ce n'est qu'une comparaison que vous établissez.

Craignez-vous sérieusement que cette disposition du projet de loi fera en sorte que certaines personnes viendront au Canada pour une période de temps limitée—ces limites étant prescrites dans les conditions qui leur ont permis de venir—et devront ensuite repartir à la fin de cette période sans avoir acquis ni le statut de résident permanent ni le droit de demander la citoyenneté?

**M. Delgado:** J'essaie d'évoquer la possibilité d'une violation flagrante des droits de la personne concernée. Je comprends que c'est une entente conditionnelle dont il s'agit. Je suppose que je vais un peu loin quand je dis que c'est comparable au système «Gastarbeiter». Mais, disons quand même qu'on peut y voir l'amorce d'un tel système.

Ce qui pourrait donner cours à de telles violations des droits de la personne, c'est que si la personne ne reste pas dans les limites précises de la zone à laquelle on l'a affectée et décide de rendre visite à certains membres de sa famille pendant la première année de son séjour ici, disons, et il est possible qu'on lui dise de quitter le pays. Selon ce document, il se peut que l'on prenne des règlements d'application en ce sens.

Mais, de telles dispositions pourraient aussi avoir des répercussions sur les citoyens. Par exemple, les personnes qui sont venues ici parce qu'elles ont été parrainées par un membre de leur famille et qui résident avec des membres de leur famille en respectant les limites de la région qui leur est échue peuvent devenir des citoyens canadiens après trois ans. On pourra, à un moment donné, interdire à cette personne qui est devenue citoyen canadien après avoir été parrainée par un membre de sa famille, de quitter la région où elle aura été envoyée. En d'autres termes, selon la bonne volonté du ministre ou l'agent d'immigration, il se peut qu'on soit témoin d'une restriction arbitraire de la liberté de circulation



[Text]

the Charter of Rights touches only on the mobility rights of Canadian citizens. Nonetheless, this is a rather odious practice to begin to set up.

I can see that it might be quite dangerous to start telling people in the Third World that if they want to come to Canada they can only practice if they go to Kuujuaq or Tuktoyaktuk and that's the only place in which they can reside for a period of three years. I think we're giving the minister enormous amounts of regulatory power in terms of deciding the fate of people moving into Canada.

That goes into the introductory remarks a bit, regarding respect and generosity toward immigrants, which I think we're getting away from in this bill. I don't know if that answers your question. I do not think we are going to end up with a real, strong *Gastarbeiter* system, but why should we begin to open the doors for such a possible violation of rights?

**Mr. Heap:** My next question is with regard to section VI on page 2, where you refer to reactivating the safe third country concept and suggest that it would "entail a diminution of protection for asylum-seekers as other developed countries have by-and-large worse records than Canada in the area of protection".

• 1730

Professor Hathaway, when he was speaking, referred to negotiations with Mexico, although he said he knew less about the content of the negotiations with Mexico than the negotiations with countries of western Europe. I am concerned about the unstated purpose of the negotiations between Canada and Mexico, about immigration and labour, sort of parallel with the proposed North American free trade agreement.

I would like to know your opinion of Mexico as, of course, not a signator to the UNHCR anyway, but in relation to refugees and, second, whether you have any information about the likely tendency of an agreement between Canada and Mexico or something that might be part of the North American free trade agreement that would involve the return of Latin American refugee claimants from Canada to Mexico.

**Mr. Delgado:** I will say two things about this. When I say that other developed countries have by and large worse records than Canada, what I mean to say is that it is clear that Canada has been accepting, proportionately speaking, higher numbers of refugees. We are up around 70%, if I am not mistaken, of all claimants that have gone into the system.

**Mr. Heap:** It used to be 70%. It is down to 60% now.

**Mr. Delgado:** Okay, but compared to the United States and other countries of western Europe what we are seeing is that their figures are 14% and 2%. They are very low compared to Canada, which means what? It means that if

[Translation]

et d'établissement des citoyens. Bien sûr, la Charte des droits ne protège que la liberté de circulation des citoyens canadiens. Néanmoins, cette pratique qu'on est en train de mettre en place est plutôt odieuse.

Je pense qu'il pourrait être très dangereux de dire aux personnes du tiers monde que pour venir au Canada elles ne pourront pratiquer leur profession qu'à Kuujuaq ou à Tuktoyaktuk et devront résider dans les limites de l'endroit désigné pendant une période de trois ans. Je pense que ce serait donner au ministre des pouvoirs réglementaires énormes que de lui permettre de décider ainsi du sort des personnes qui viennent au Canada.

Ces questions sont liées à nos observations liminaires qui traitent du respect et de la générosité envers les immigrants, dont nous nous éloignons, je pense, avec ce projet de loi. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question. Je ne pense pas que ces mesures vont aboutir à un vrai système «*Gastarbeiter*» solidement établi, mais pourquoi ouvrir la porte à de telles violations éventuelles des droits?

**M. Heap:** Ma prochaine question porte sur la partie VI à la page 2 où vous traitez de la possibilité de redonner vie au concept du tiers pays sûr et où vous dites que cela pourrait «réduire la protection offerte aux demandeurs d'asile, vu que les autres pays industrialisés ont en général un dossier moins reluisant que celui du Canada en matière de protection».

Quand il a pris la parole, M. Hathaway a fait allusion aux négociations avec le Mexique bien qu'il ait précisé qu'il en savait moins sur le contenu des négociations avec le Mexique que sur les négociations avec les pays de l'Europe occidentale. Je m'inquiète de l'objectif non déclaré des négociations entre le Canada et le Mexique en matière d'immigration et de main-d'oeuvre, à l'arrière-plan, en quelque sorte, des négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain proposé.

J'aimerais que vous nous fassiez part de votre opinion du Mexique, qui n'est pas bien sûr membre du HCR de toute façon, mais, quoiqu'il en soit, que pensez-vous de sa position à l'égard des réfugiés. Deuxièmement, savez-vous s'il est probable qu'une entente intervienne entre le Canada et le Mexique, peut-être dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, entente selon laquelle les personnes d'origine latino-américaine qui demandent le statut de réfugié au Canada seraient envoyées au Mexique?

**M. Delgado:** Je vais dire deux choses à ce sujet. Quand je dis que les autres pays industrialisés ont, généralement parlant, de plus piètres dossiers que le Canada, ce que j'entends par là c'est qu'il est clair que le Canada accepte, toute proportion gardée, le plus grand nombre de réfugiés. Nous acceptons environ 70 p. 100 de tous ceux qui présentent une demande, si je ne m'abuse.

**M. Heap:** C'était 70 p. 100, mais ce chiffre est maintenant passé à 60 p. 100.

**M. Delgado:** Oui, mais ce pourcentage est quand même élevé si on le compare à celui des États-Unis et d'autres pays occidentaux, en Europe par exemple, où l'on voit des taux d'acceptation de 14 p. 100 et de 2 p. 100. Ces taux sont très

[Texte]

somebody passing through Germany, coming into Canada from Sri Lanka and applying for refugee status in Canada...and if you have a bilateral agreement with Germany, he may be returned to Germany. In Germany there is no guarantee this person will receive a fair hearing, whereas in Canada he will have an opportunity to do so.

Returning to Mr. Heap's question about Mexico, I think this is a potential possibility. Any economic agreements between Canada and any country would entail maybe a softening toward the possibility of people who are suffering political repression.

Mexico is not, as you said, a signatory of the convention, and Mexico has not had a horrible record of violation of human rights, but it does repress political dissidents. In Mexico there have been deaths. Since the beginning of the century people have been killed because they were opponents of the government party in power. There is a strong possibility that once the free trade agreement comes into effect this kind of bilateral agreement would entail turning our back or being blind to the possibility of Mexican claimants coming to Canada and applying under the refugee determination system.

It is also possible we may end up with a bilateral treaty in terms of refugees so that we collaborate with the Mexican authorities. Again I repeat that Mexico has the reputation of being a democratic nation, but we have seen in the past that people who are dissidents of many different ideological leanings find themselves either dead or in jail for very long periods of time. Torture is not unknown, so the potential for what you are saying is there.

**Mr. Heap:** Specifically for people who are seeking protection from their own country, what is the record in practice and what would you expect of Mexico?

I want to enlarge a bit. Although several European countries accept a much lower percentage of refugee claimants to be convention refugees than does Canada, several of them accept a far higher proportion of those claimants to stay permanently there, though not with the title or status of convention refugee. They are sometimes called class A and class B refugees in some European countries, including Britain, Sweden, France, Germany and so on.

• 1735

I believe in the past a lot of people, whether they were technically called refugees or not, got out of Central America or South America to Mexico and either intentionally or through circumstance stayed there for quite a while. Is there any move that you know of within Mexico to expel them now from the country?

[Traduction]

bas si on les compare à celui du Canada. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que si un Sri-Lankais passe par l'Allemagne pour venir au Canada et demande le statut de réfugié au Canada... Si vous avez une entente bilatérale avec l'Allemagne, il se peut qu'on le renvoie en Allemagne. Rien ne garantit qu'on permettra à cette personne d'expliquer son cas en Allemagne, alors qu'au Canada il aura l'occasion de se faire entendre.

Pour revenir à la question de M. Heap à propos du Mexique, je pense que c'est effectivement une possibilité. Toute entente économique entre le Canada et un autre pays, quel qu'il soit, pourrait faire en sorte que le Canada tourne le dos aux victimes de la répression politique.

Comme vous l'avez dit, le Mexique n'est pas un pays signataire de la convention, et bien que le Mexique n'ait pas un dossier infâme en ce qui a trait aux violations des droits de la personne, les dissidents politiques y sont quand même victimes de répression. Il y a eu des morts au Mexique. Depuis le début du siècle, des gens ont été tués parce qu'ils s'opposaient au gouvernement qui était au pouvoir. Il est tout à fait possible que quand l'accord de libre-échange entrera en vigueur, ce type d'entente bilatérale nous amène à tourner le dos aux Mexicains qui voudraient venir au Canada pour demander qu'on leur accorde le statut de réfugié.

Il est aussi possible que l'on négocie un traité bilatéral en matière de réfugiés qui nous permette de collaborer avec les autorités mexicaines. Je répète que le Mexique a la réputation d'être un pays démocratique, mais nous avons été témoins du fait que par le passé les dissidents aux idéologies les plus diverses ont été soit trouvés morts soit détenus en prison pour de très longues périodes de temps. La torture n'y est pas inconnue et il est donc possible que ce que vous avez évoqué se réalise.

**M. Heap:** Quelle a été la pratique et qu'attendez-vous du Mexique en ce qui a trait aux personnes qui cherchent à se réfugier ailleurs pour se protéger des autorités dans leur pays d'origine?

Je vais vous expliquer un peu ce que je veux dire. Bien que plusieurs pays européens acceptent un pourcentage beaucoup moins élevé que le Canada de ceux qui revendiquent le statut de réfugié aux termes de la convention, plusieurs de ces pays acceptent qu'un pourcentage beaucoup plus élevé de ces demandeurs s'établissent en permanence chez eux, sans leur accorder toutefois le titre ou le statut de réfugié selon la convention. On les appelle parfois des réfugiés de la catégorie A ou de la catégorie B dans certains pays européens, y compris la Grande-Bretagne, la Suède, la France et l'Allemagne, entre autres.

Je crois que dans le passé beaucoup de gens, qu'on les appelle officiellement des réfugiés ou non, ont quitté l'Amérique centrale ou l'Amérique du Sud pour le Mexique où ils sont restés assez longtemps, que ce soit délibérément ou par la force des choses. Savez-vous si le Mexique aurait maintenant l'intention de les expulser du pays?



[Text]

**Mr. Delgado:** If I am not mistaken—maybe my colleagues can correct me—the UNHCR has had difficulties in terms of Mexico for normal, ordinary people fleeing dictatorial regimes.

In the case of El Salvador and Guatemala, for example, they were not treated as refugees. Mexico has a very good record for political asylum of very high level leaders of political parties and leaders of parties who are fleeing.

What you have said is absolutely true, but this is a minority. The mass movement of refugees coming in through Guatemala, Honduras or El Salvador during the Central American crisis has been treated as illegals and has not been given the proper protection. The UNHCR has had enormous trouble with them because Mexico is not a signatory to the convention.

If I am not mistaken, that is the actual situation in Mexico, but perhaps one of my colleagues could clarify this. I know we are running out of time here.

**M. Guerra:** Concernant cela, il y a des camps de réfugiés au Mexique, dans le sud du Mexique essentiellement, qui abritent des gens du Salvador et du Guatemala. Il y a là des concentrations de gens de ces deux pays qui sont aidés par les Nations Unies.

Comme dit mon collègue, il y a d'autre gens qui sont soumis à la clandestinité, parce qu'il leur est très difficile de devenir des réfugiés politiques ou d'être reconnus comme immigrants au Mexique.

Un autre élément important, c'est que la préoccupation principale concerne les pays de l'Amérique centrale, particulièrement le Guatemala qui a une frontière assez longue avec le Mexique. Cela préoccupe le Mexique, parce que les Mexicains ont toujours eu peur de la violence, tant du côté militaire que du côté de la guérilla. Ils ont peur que la guérilla vienne travailler avec les paysans au Mexique. Tout cela complique un peu les relations, particulièrement avec le Guatemala. C'est un pays ciblé dont les gens pourraient être expulsés vers leur pays d'origine. Peut-être le sont-ils en fait au niveau de la frontière.

Il y a aussi les Mexicains eux-mêmes. Il n'y a pas seulement les Chiliens et d'autres personnes qui reçoivent l'asile au Mexique. De plus en plus, ces derniers temps, on a vu arriver au Canada des Mexicains demandant l'asile politique et présentant des dossiers assez complets de disparitions, de tortures, etc. Il ont démontré qu'il y a de la répression, à différents niveaux, au Mexique contre des Mexicains qui s'opposent au régime.

**Mr. Heap:** Just briefly, on page 3 you make reference in section 9 to what you call these arbitrary powers constituting the possible violation of sections 9 and 10 of the charter. We have had comments on section 7, but could you give us briefly your reason for believing these may violate sections 9 and 10?

**Mr. Delgado:** The Charter of Rights in section 9 reads as follows: "Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned." In section 10, it says:

[Translation]

**M. Delgado:** Si je ne m'abuse—et mes collègues pourront me corriger si j'ai tort—le HCR a constaté que les personnes ordinaires qui fuyaient des régimes dictatoriaux avaient un certain mal à se faire admettre au Mexique.

Les personnes qui venaient du Salvador et du Guatemala, par exemple, n'étaient pas considérées être des réfugiés. Le Mexique a une très bonne réputation en tant que terre d'asile pour les chefs politiques de très haut niveau qui sont en fuite.

Ce que vous avez dit est tout à fait vrai, mais ne s'applique qu'à une minorité. Le grand nombre de réfugiés du Guatemala, du Honduras ou du Salvador qui ont cherché refuge auprès du Mexique pendant la crise en Amérique centrale ont été traités comme des immigrants non autorisés et on ne leur a pas accordé la protection nécessaire. Le HCR a beaucoup de mal dans cette région parce que le Mexique n'est pas un pays signataire de la convention.

C'est la situation au Mexique à l'heure actuelle, si je ne m'abuse, mais peut-être que l'un de mes collègues pourrait ajouter quelques précisions. Je sais que nous allons manquer de temps.

**Mr. Guerra:** On that same topic, I would add that there are refugee camps in Mexico, in the south for the most part, where people from El Salvador and Guatemala are housed. Groups of people from both of these countries are concentrated in these camps and are receiving assistance from the United Nations.

As my colleague said, others are in the country clandestinely because it is very difficult for them to be accepted as political refugees or to be recognized as immigrants by Mexico.

Another important factor is that Mexico is primarily concerned with Central American countries, Guatemala in particular, with which it shares quite a long border. Mexico is concerned about that, because Mexicans have always been afraid of violence, be it military or guerilla violence. They are afraid that guerillas will cross the border and ally themselves with Mexican peasants. All of this complicates relations somewhat, especially with Guatemala. It is a designated country and its nationals could find themselves deported back to their country of origin. They may, in fact, be turned back at the border.

Then there are the Mexicans themselves. Chileans and other persons being granted asylum in Mexico are not the only ones seeking protection. We have seen more and more Mexicans arriving in Canada recently to ask for political asylum on the strength of quite comprehensive reports of disappearances, torture, etc. They have demonstrated that there is repression, at various levels, in Mexico against Mexicans who are opposed to the regime.

**M. Heap:** Très brièvement, à la page 3 vous faites allusion dans la partie 9 à ce que vous qualifiez de pouvoirs arbitraires qui pourraient entraîner des violations des articles 9 et 10 de la Charte. Nous avons entendu des commentaires à propos de l'article 7, mais pourriez-vous, brièvement, nous faire part des raisons qui vous portent à croire que ces pouvoirs pourraient entraîner des violations des articles 9 et 10?

**M. Delgado:** L'article 9 de la Charte des droits se lit comme suit: «Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.» À l'article 10, on peut lire:

[Texte]

10. Everyone has the right on arrest or detention

(a) to be informed promptly of the reasons therefor;

(b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and

(c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

Under the bill there is a possibility of extending detention beyond 30 days with very little hearing. The right to counsel is restricted. I would say the conditions of detention at the present time are actually already bordering on violations of the charter.

I must say that here we talk about everyone, *toute personne*. Everyone in the territory of Canada should be treated as a human being with plain human dignity and complete understanding of his rights. In the present case already under the act we have the powers of detention. Arbitrary detention of these people has already been quite remarkable, beyond what is normal in a democratic society. Under the present bill they will be extended. The stay of execution, for example, of the right to detention and things like that will be restricted.

• 1740

A person could be detained for a very long period of time by an immigration officer for a variety of reasons. I cite only four articles that I have found. A person can be detained if he does not carry documents or if there is reason to believe he is not who he says he is. He or she may have committed crimes. For a variety of reasons, he will be subjected, an arrest, to procedure with no *habeas corpus*, which is not in keeping with the spirit of the charter. That is what I was aiming at.

**The Chairman:** Just for the record, the IRB figures for 1991 with respect to Mexico show they concluded 134 claims. In terms of the credible basis, 85 were found to be yes and 41 were no. There were 33 claims heard to completion: 3 of them were withdrawn, 15 received refugee status, and 13 were rejected.

**Mr. Allmand:** Are these applicants from Mexico?

**The Chairman:** These are Mexicans, yes.

**Mr. Delgado:** Our figures show that if we compare all countries of Latin America, less than 30% of claims end up having a positive determination in the present system, with the exception of El Salvador and, I believe, Cuba. They have roughly more than 50% positive determination. These have already gone through the IRB. We are not talking about the people who have been eliminated at the very beginning by the minimum basis hearing. Less than one-third of all Latin

[Traduction]

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention:

(a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

(b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

(c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

Le projet de loi permettrait de prolonger la détention au-delà de 30 jours avec très peu de possibilités, pour la personne en cause, de se faire entendre. On restreint le droit d'avoir recours à un avocat. Je dirais qu'à l'heure actuelle, les conditions associées à la détention sont déjà pratiquement des violations de la Charte.

Je précise qu'on parle bien ici de toute personne, de *chacun*. Toute personne qui réside sur le territoire du Canada devrait être traitée comme un être humain à qui on reconnaît sa dignité humaine et tous ses droits. Dans le cas qui nous intéresse, la loi permet déjà la détention. On a déjà été témoin de cas assez remarquables de détention arbitraire de ces personnes qui allaient bien au-delà de tout ce qu'on peut considérer normal dans une société démocratique. Ce projet de loi élargirait ces pouvoirs. On imposera, par exemple, des restrictions au sursis à l'exécution d'une mesure de détention, entre autres.

Suite à la décision d'un agent d'immigration, une personne pourrait être détenue pendant une très longue période de temps pour diverses raisons. Je ne vais citer que quatre motifs que j'ai trouvés. On peut détenir une personne qui n'a pas de papiers en sa possession ou on peut la détenir s'il y a des raisons de croire qu'elle ment à propos de son identité. Elle peut avoir commis des crimes. Pour diverses raisons elle sera soumise après son arrestation à des procédures sans *habeas corpus*, ce qui n'est pas conforme à l'esprit de la Charte. C'est là où je voulais en venir.

**Le président:** Simplement aux fins du compte rendu, les chiffres de la CISR pour 1991 en ce qui a trait au Mexique montrent qu'ils ont traité 134 revendications. On a estimé que 85 de ces demandes avaient un minimum de fondements et que 41 en étaient dépourvus. Trente-trois demandes ont fait l'objet d'une procédure complète: trois ont été retirées, 13 ont été refusées, et 15 demandeurs se sont vu accorder le statut de réfugié.

**M. Allmand:** Ces demandes étaient-elles présentées par des Mexicains?

**Le président:** Il s'agissait de Mexicains, oui.

**M. Delgado:** Selon nos chiffres, si nous comparons tous les pays d'Amérique latine, moins de 30 p. 100 des demandes aboutissent à une reconnaissance du statut dans le système actuel, exception faite du Salvador et de Cuba, je crois, qui ont un peu plus de 50 p. 100 de décisions favorables. Ces demandes ont déjà été traitées par la CISR. Nous ne parlons pas des gens qui ont été éliminés au tout début lors de l'audience cherchant à établir un minimum de fondement.



[Text]

Americans who are in the IRB, according to last year's figures, have been accepted. That includes, as you say, the Mexicans.

**Mr. Chadwick:** I appreciate the time and effort you have put into the brief. I just have to mention that in the community I come from, which is heavily involved with immigrants, I have had quite a bit of pressure from the immigrants themselves with respect to something you say you do not want.

You refer to, and we view with great trepidation, the trend toward a more restrictive and—I do not like the word—unkind policy. However, I have had pressure from my immigrant community for a more restrictive policy.

What I want to talk about is on your page 1 with respect to mobility rights. Perhaps you can understand communities are impacted heavily with immigration. Montreal, Toronto and Vancouver have been identified as the areas where most immigrants seem to settle. The issue of mobility rights is raised when people ask why we don't spread immigration across the country. You're taking exception to that in a sense. What would you do to have immigrants settle in other areas?

**Mr. Delgado:** It's a good question. I know the experiences in the past 10 or 15 years have shown that trying to relocate refugees or immigrants to a specific region seemed to work in the beginning. I am thinking of the boat people experience, where there was a concerted effort to try to redistribute the Vietnamese and Indo-Chinese refugees into different parts of Canada.

We found the immigrants drifted back to the metropolitan areas to their cultural ties and for more economic opportunity. Therefore it was a failure. I know in the case of Quebec, a very strong effort was made to relocate the Vietnamese to regions where there were practically no immigrants. The experience showed it was almost impossible to keep them there.

You may be able to tie them down for three years, but after they become citizens they may go to Montreal, Toronto or any of the major cities.

**Mr. Chadwick:** Are you are objecting to tying them down for three years?

• 1745

**Mr. Delgado:** Yes, I am. Again, going back to what I was saying about generosity and a feeling of respect for immigrants, seeing that Canada has been built by immigrants, I think that trying to think of a social engineering policy whereby you can relocate people, throw them around, and move them around as if they were so many cattle is a way of showing that you do not really understand that these people have needs.

[Translation]

Selon les chiffres de l'an dernier, moins du tiers de toutes les demandes présentées par des personnes d'origine latino-américaine et traitées par la CISR ont été acceptées. Comme vous l'avez dit, cela inclut les Mexicains.

**M. Chadwick:** Je vous sais gré du temps et des efforts que vous avez consacrés à la préparation de votre mémoire. Les immigrants sont nombreux dans la communauté d'où je suis originaire, et je dois vous dire que les immigrants eux-mêmes ont exercé d'assez fortes pressions sur moi en ce qui a trait à quelque chose que vous opposez.

Vous avez fait allusion à une tendance qui suscite chez nous aussi de vives inquiétudes; c'est la tendance vers une politique plus restrictive et—j'ose à peine le dire—plus méchante. J'ai toutefois fait l'objet d'assez fortes pressions de la part des immigrants de ma région qui désirent faire mettre en place un politique plus restrictive.

Je veux vous parler de ce que vous dites à la page 1 en ce qui a trait à la liberté de circulation et d'établissement. Peut-être pouvez-vous comprendre que certaines communautés sont très affectées par l'immigration. On a identifié les trois grosses agglomérations où la plupart des immigrants vont s'installer; il s'agit de Montréal, Toronto et Vancouver. C'est la question de la liberté de circulation et d'établissement qui revient sur la table quand les gens nous demandent pourquoi nous ne répartissons pas l'immigration à travers le pays. Vous vous opposez à cela, d'une certaine façon. Que feriez-vous pour encourager les immigrants à s'établir dans d'autres régions?

**M. Delgado:** C'est une bonne question. L'expérience des 10 ou 15 dernières années a montré qu'on pouvait encourager les réfugiés ou les immigrants à s'installer ailleurs, dans des régions données, avec un certain succès initial. Je pense au cas des réfugiés de la mer, par exemple, où on a déployé de gros efforts pour essayer de répartir les réfugiés vietnamiens et indochinois parmi les diverses régions du Canada.

Mais, on a pu constater que ces immigrants avaient tendance à revenir petit à petit vers les régions métropolitaines, pour se rapprocher de leurs attaches culturelles et pour pouvoir profiter d'occasions économiques plus prometteuses. Ces expériences ont donc échoué. Je sais qu'au Québec on a déployé de gros efforts pour essayer d'installer les Vietnamiens dans des régions où il n'y avait pratiquement aucun immigrant. L'expérience a montré qu'il était pratiquement impossible de faire en sorte qu'ils y restent.

Peut-être pouvez-vous les forcer à y rester pendant trois ans, mais dès qu'ils deviennent citoyens, ils sont susceptibles de partir pour Montréal, Toronto ou une autre grande ville.

**M. Chadwick:** Êtes-vous contre le fait de les astreindre à rester dans certaines régions pendant trois ans?

**M. Delgado:** Oui, je le suis. Pour revenir à ce que je disais à propos de la générosité et du respect à l'égard des immigrants, comme le Canada a été construit par des immigrants, je pense que ces efforts pour concevoir une politique de manipulation sociale qui permette de déplacer les gens à gauche et à droite comme des pions ou du bétail montrent que vous ne comprenez pas vraiment que ces personnes ont des besoins.

[Texte]

You should perhaps put yourself in the shoes of the immigrant, rather than seeing that a Canadian immigration official has the power to say, as a god, that one person will go here and another person will go there and if they do not do so we will throw them out. This kind of attitude has shown what we mean by restrictive, rigid and unkind. Canada needs immigrants. It's been proven again and again that it was built by immigrants.

If we keep having this kind of restrictive policy, you may end up with very low levels of immigration. And we have not even met our quotas, let's be fair. Canada has not been able to meet the immigration levels we intended to have in 1991-1995. So if we do not get them in proactively, with a humanitarian and open spirit, the immigrants will not come. They will end up somewhere else or may find themselves with a feeling of disloyalty to a country that makes them run the gamut, as it were, before they become Canadians. That is a fear I have.

**M. Guerra:** Il faut faire une différence entre les réfugiés et les immigrants. Premièrement, les réfugiés vivent déjà un stress psychologique important lors de leurs déplacements. Les placer dans des régions déterminées peut provoquer des problèmes qui auront des répercussions dans leur intégration sociale par la suite ou dans leur intégration globale dans la société. Il faut se demander dans quel contexte cela peut se faire. Il est important pour ces réfugiés, au niveau psychologique, de se trouver entourés de leurs semblables dans le processus de transition. C'est un premier constat.

Au niveau de l'immigration, il y a des expériences qui sont tentées, notamment par le gouvernement du Québec. Le gouvernement du Québec travaille un peu dans ce sens-là, mais ce n'est pas quelque chose de fini. Je pense qu'on a deux choix: soit qu'on force les gens à aller dans la région x, soit qu'on leur offre des emplois. Cela offre des possibilités concrètes de développement régional qui vont permettre à ces immigrants de s'intégrer dans ces régions-là.

**Mr. Chadwick:** Can you understand why three large impacted communities—Vancouver, Montreal and Toronto—can ask, if the immigrants do not wish to go anywhere else but those three places, that we do something else perhaps, such as stop or reduce immigration, so the impact on the community is not so great? What is happening is that they are not saying that. They are saying that if we are going to bring these people to Canada... they do not object to them, but suggest that we place some of the people where there is not so much impact.

Are you from Toronto?

**Mr. Delgado:** No, I am from Montreal, sir.

**Mr. Chadwick:** Perhaps you have the same problem in Montreal as people do in Toronto, which is that housing and everything else is impacted heavily. For example, illegal basement apartments in the city of Toronto—an all-

[Traduction]

Peut-être devriez-vous essayer de vous mettre à la place de l'immigrant plutôt que de doter l'agent d'immigration canadien du pouvoir divin de disposer des gens à sa guise et de dire que celui-ci ira là et que celui-là ira ailleurs et s'ils refusent, nous les expulserons. Ce genre d'attitude illustre bien ce que nous entendons quand nous parlons de politique restrictive, rigide et méchante. Le Canada a besoin d'immigrants. On l'a prouvé à maintes et maintes reprises: ce pays a été construit par des immigrants.

Si nous continuons à appliquer ce genre de politique restrictive, nous finirons peut-être par avoir un très faible taux d'immigration. Peut-être ne rencontrerons-nous même pas nos quotas; soyons réalistes. Le Canada n'a pas réussi à atteindre les niveaux d'immigration qu'il s'était fixé pour 1991-1995. Si nous ne faisons pas preuve d'une attitude plus proactive, d'un esprit plus humanitaire et plus ouvert, les immigrants ne viendront pas ici. Ils iront ailleurs ou alors, vous allez peut-être susciter chez eux une certaine désaffection pour ce pays qui les force à participer à cette course d'obstacles, pour ainsi dire, avant de pouvoir devenir citoyen canadien. C'est une de mes craintes.

**Mr. Guerra:** We have to make a distinction between refugees and immigrants. First of all, refugees have already undergone considerable psychological stress from being displaced. Forcing them to locate in specific regions may provoke problems which will have repercussions on their future social intergration or on their intergration overall in society. One has to take the context into account. It is important, psychologically, that these refugees be able to seek out their own to ease their transition. That is one factor.

Insofar as immigration is concerned, the government of Quebec has launched a certain pilot project. They are trying something in the same vein, but their efforts are still in the preliminary stage. I think we have two choices: either we force people to go to a given region or we offer them jobs. The latter would mean concrete possibilities of regional development that would allow those immigrants to become intergrated into those designated regions.

**M. Chadwick:** Mais, si les immigrants refusent de s'installer ailleurs, pouvez-vous comprendre pourquoi les villes affectées—Vancouver, Montréal et Toronto—en viennent à nous demander de faire autre chose comme par exemple de stopper ou de freiner l'immigration afin de diminuer l'effet qu'a cette immigration sur ces collectivités? Mais, en réalité, ce n'est pas ce que ces villes nous disent. Elles nous disent que si nous permettons à ces gens de venir au Canada... Elles ne sont pas contre, mais elles suggèrent que nous les répartissions un peu afin de minimiser l'impact sur leurs communautés.

Êtes-vous de Toronto?

**M. Delgado:** Non, monsieur, je suis de Montréal.

**M. Chadwick:** Peut-être avez-vous le même problème à Montréal que les gens de Toronto, qui est que le logement et tout le reste sont affectés considérablement. Par exemple, dans la ville de Toronto—région entièrement



[Text]

metropolitan area—will now be approved because people have nowhere else to live. But there are all kinds of these problems. The school problem is a serious one in the community all around the Metropolitan Toronto area. These are the problems people are crying about, asking for help to relieve the situation in their cities and in those communities. If immigrants are not going to go to other communities, what is the answer? What is it, with regard to mobility rights, do you think?

**Mr. Delgado:** One response I may give in answer to that question is to say that I agree with you that there is a situation of crisis in many cities. But we have a minister who wears both hats, employment and immigration, and, so far, I do not see that there is a lot of collaboration between those two branches of the ministry in the sense of being able to develop an employment development policy for certain regions that are underdeveloped so that people may go to these regions.

In Quebec, for example, there are no jobs for immigrants except in Montreal and the major cities, and those jobs are restricted. So far, Employment Canada has only a small fraction of the jobs available; the majority are not even listed by the employment centres under Employment Canada. Therefore, I find it very hard to believe that the department will be creating a network with computers right across the world that will be able to determine the need to fill a particular job that is scarce in a certain region of Ontario and to link that job with somebody who is applying for a job and is coming to Canada from somewhere in Somalia. If they have not been able to do this so far, I do not believe they will be able to link up the planning of an employment development policy that is not there—that is why people stay in the major cities—with the immigration policy.

• 1750

It may be an enormous bureaucratic mess before we can get through that. Anyway that is my opinion.

**M. Guerra:** Je voudrais ajouter une chose concernant la scolarité. C'est quelque chose qu'on oublie. Comme on le dit au début de notre document, 75 p. 100 des immigrants et des réfugiés latino-américains ont terminé au moins le niveau collégial et au moins 81 p. 100 de la totalité des immigrants latino-américains possèdent une instruction secondaire et plus.

Cependant, au niveau de l'emploi, on se rend compte que la stabilité d'emploi varie, pour une personne qui est ici au Canada, entre une année et dix ans. La stabilité d'emploi se situe à environ un an; c'est-à-dire que les gens changent d'emploi chaque année. C'est un problème. On ne peut pas parler de régionalisation de l'immigration si on n'a pas compris qu'on est en train de perdre, au niveau de l'immigration, une main-d'oeuvre qui est surscolarisée pour

[Translation]

métropolitaine—les appartements illégaux construits dans les sous-sols seront maintenant approuvés parce que les gens ne trouvent plus à se loger. Ces problèmes se multiplient. Dans toute la région métropolitaine de Toronto, des pressions énormes s'exercent sur le système scolaire. Ce sont ces problèmes qui forcent les gens à crier à l'aide, à nous demander de trouver des solutions aux problèmes qui se posent dans leur ville et dans leurs communautés. Si les immigrants refusent de s'établir dans d'autres communautés, quelle autre solution s'offre à nous? Quelle autre solution peut-il y avoir, qui permette aussi de respecter la liberté de circulation et d'établissement?

**M. Delgado:** Pour répondre à votre question, permettez-moi de dire tout d'abord que je suis d'accord avec vous; de nombreuses villes sont en situation de crise. Bien que nous ayons un ministre qui soit responsable et de l'emploi et de l'immigration, je n'ai pas jusqu'à maintenant constaté beaucoup de collaboration entre ces deux branches du ministère qui se manifeste par l'élaboration d'une politique de l'emploi et du développement qui vise certaines régions sous-développées et qui encouragerait les gens à s'y rendre.

Au Québec, par exemple, il n'y a pas d'emplois pour les immigrants sauf à Montréal et dans les autres grandes villes, et même ces emplois sont très restreints. Le ministère de l'Emploi ne fait état que d'un très petit nombre des emplois disponibles; la majorité ne figurent même pas sur les listes des centres d'emploi du ministère canadien. Il m'est donc très difficile de croire que le ministère va créer un réseau informatisé à l'échelle du globe qui saura déterminer qu'il existe un poste vacant dans un domaine où les spécialistes sont rares dans telle ou telle région de l'Ontario, réseau qui pourrait jumeler ce poste avec une personne qui se cherche un emploi et qui est venue au Canada de quelque part en Somalie. S'ils n'y sont pas arrivés jusqu'à maintenant, je ne pense pas qu'ils sauront relier la planification d'une politique de l'emploi et du développement non existante—c'est d'ailleurs pourquoi les gens restent dans les grandes villes—à la politique d'immigration.

Sans doute créera-t-on un énorme boubier bureaucratique avant d'y arriver. C'est mon opinion, du moins.

**Mr. Guerra:** I would like to add something about education. That is a factor we tend to forget. As we say in the beginning of our brief, 75% of immigrants and refugees from Latin America have at least a college diploma and at least 81% of all Latin American immigrants have finished high school, and some have received further schooling.

However, where employment stability is concerned, we note that for a person who has been in Canada between one and ten years, the average length of stay in a given job is approximately one year; i.e., people change jobs every year. That is a problem. We can't talk about decentralization of immigration if we have not understood that we are failing to take advantage of this pool of immigrant labour that is over-qualified for the type of job it is in. As we open doors in

## [Texte]

le type d'emplois qu'elle occupe. Dans la mesure où on va ouvrir des portes dans d'autres régions, dans le cadre de plans régionaux, pas juste pour les immigrants mais pour la région au complet, on pourra trouver des solutions nouvelles à cette problématique. Mais il ne s'agit pas seulement de politiques d'immigration.

**Mr. Reid:** Can I put another spin on this? I should point out that one of the things we keep getting told is to deal in the real world. I am trying to do that. We are talking about immigration now. This has nothing to do with refugees. That is important to remember.

I come from totally the opposite situation that Mr. Chadwick comes from. I come from a community that does not have a history of immigration. I come from a community where one man once stood up in an election and suggested that there were 500,000 of us in Newfoundland and there should be 250,000 of us. He was never elected. I would argue that he was half right; there should either be 250,000 of us or there should be 750,000 of us. I argue there should be 750,000 of us and we need immigration.

We also have a community that in my view is now ready for immigration. We had a community in the past that was not exposed to it. Through our experience with, particularly, eastern Europe a lot of people are now predisposed to what is going on.

I get the usual crap, if you will excuse me, about job creation and welfare and all of that, which unfortunately is scaremongering, but it is there.

People who come into Newfoundland or parts of eastern Canada have a history of creating employment, not only for themselves but for others. Quite often we get the problem of "you don't qualify", in the great morass of things in Canadian immigration or whatever, a problem we suffer from everywhere: policies that are designed to meet the broad and forget the ends.

I say to Harry Chadwick, as someone who is interested in encouraging immigration into my part of the world, I want to be able to say that conditions should prevail whereby people who would not normally get into the country can choose to get into the country, if they want to come to Bell Island or if they want to go to Cupids, or wherever the hell they want to go, on the understanding that the government is there, the community is there, and the immigrant and the family are there. They are obviously not going to set up a situation where people are totally unsuitable.

What worries me is that where we have that opportunity, where we need that flexibility, some people are coming before us and saying that the mobility provision that would allow people into this country who want to come into this country, who are wanted in this country, could not come into this country because it is perceived as being Draconian. As one who is usually the first to worry about Draconian measures, I see it as being a generous opportunity that can benefit not

## [Traduction]

other regions, with the help of regional development plans that will aim to assist not just immigrants but the region as a whole, we may find new solutions to that facet of the problem. But immigration policies will not suffice.

**M. Reid:** Puis-je offrir un autre son de cloche? Nous nous faisons constamment dire que nous devons composer avec les réalités de la vie. C'est ce que j'essaie de faire. Nous parlons d'immigration maintenant. Cela n'a rien à voir avec les réfugiés. Il est important de s'en souvenir.

Je viens d'une situation tout à fait opposée à celle de M. Chadwick. Je viens d'une communauté qui n'a pas connu d'immigration au cours de son histoire. Je viens d'une communauté où un candidat aux élections a dit un jour que nous étions 500 000 à Terre-Neuve et que nous devrions être 250 000. Il n'a pas été élu. Mais je vous soumetts qu'il avait à moitié raison; soit que nous devrions être 250 000, ou 750 000. Je pense que nous devrions plutôt être 750 000 et que nous avons besoin de l'immigration.

Je pense que ma communauté est maintenant prête à recevoir des immigrants. Dans le passé nous n'avons pas été exposés à l'immigration. Les nouvelles expériences que nous avons connues à cause de la situation en Europe de l'Est, notamment, nous ont maintenant fait prendre conscience de l'évolution des choses.

Bien sûr, on me ressert les arguments éculés contre l'immigration en matière d'emploi et de bien-être social, etc., et c'est une façon d'essayer de susciter la crainte, mais, malheureusement, cette attitude alarmiste existe.

Les gens qui immigreront à Terre-Neuve ou ailleurs dans l'Est du Canada ont de tout temps créé de l'emploi, pas seulement pour eux mais aussi pour les autres. On dit souvent aux gens qu'ils n'ont pas les qualifications voulues, qu'ils ne sont pas admissibles, en vertu d'un des nombreux règlements de l'immigration canadienne, mais c'est un problème dont nous souffrons dans tous les domaines: celui des politiques qui sont conçues pour la vaste majorité et qui oublient les minorités, les exceptions.

Et, en tant que personne qui désire favoriser l'immigration dans ma région du pays, je dis à Harry Chadwick que je suis d'avis que nous devrions mettre en place des conditions qui permettent à des personnes qui ne seraient pas admissibles normalement d'avoir accès au pays d'y venir si elles le désirent, si elles désirent s'installer à Bell Island ou à Cupids ou ailleurs, il est entendu que le gouvernement les appuie, la communauté les appuie et elles seront entourées des membres de leur famille. Il faut bien sûr éviter que les gens se retrouvent dans une situation qui ne leur conviendrait aucunement.

Ce qui m'inquiète c'est que bien que nous ayons cette occasion, bien que nous ayons besoin de cette souplesse, certaines personnes viennent devant nous nous dire que la disposition sur la liberté de circulation et d'établissement qui permettrait à ceux qui veulent venir dans ce pays d'y avoir accès, des personnes que nous désirons avoir dans notre pays, ces gens ne pourront y venir parce que cette disposition contient des éléments qui sont perçus comme draconiens. Je



[Text]

only the person who wants to come into the country but the community that is there, in terms of jobs, support and all of that. They are being denied it and I do not understand that.

[Translation]

suis normalement le premier à m'inquiéter de mesures draconiennes, et je vois dans cette disposition une occasion généreuse qui pourra profiter non seulement à la personne qui veut venir dans notre pays mais aussi à la communauté visée, en matière d'emploi, de mesures de soutien prévues, etc. Mais on leur enlève cette occasion et je ne comprends pas pourquoi.

• 1755

**Mr. Delgado:** If I may answer briefly, I think I agree with you. You might have a bill in front of you saying anybody, with no limits, could come and settle in Newfoundland, but that's not what we have here. First of all, we have an article that would put a ceiling on the number of people accepted a year. It would make it very rigid in terms of actual determination and employment opportunities who will be able to go to live in Newfoundland. So I agree with you 100%. I have no problems, personally, and I'm not talking about the congress; I'm talking about me. You could say anybody could come from India, but we need you in Newfoundland. If you want to come to Newfoundland, there are no holds barred. Bring your family, your friends, or anybody you want and come to Newfoundland. The problem is, I know that's not the way it's going to be interpreted or organized. It will be so restrictive you'll end up with just a trickle of people.

**Mr. Reid:** It's no secret around this table that in my view immigration should be much closer to wide open. I also recognize I'm probably one of about 300 people in this country who believe that. I would be shot by a number of others around this table who quite honestly don't conceive it as being wide open. I'm not that unrealistic. Even in a place like Newfoundland you could not have it wide open because it quite simply would not work. You just can't land there all of a sudden. There has to be a management system and a facility to deal with people. You can't bring people into the country and then leave them.

One of the biggest problems we have in this country is, historically, people who have sponsored people in this country have not followed up on their obligations. It is not only an insult, but it has become a tragedy for a number of people who have been brought into this country, in my view, under false pretences. We've seen too much of this, and we're afraid to say it around this table and in other places. There's a responsibility there that's not being met, so you have to find a balance. I constantly strive for some balance in this thing.

This is only the first full day back. My God, what am I going to be like. . . ? Sorry, Harry, this is your question period.

I have to say there are certain things in your presentation that have upset me a little bit.

**Mr. Fee:** We wouldn't have noticed.

**M. Delgado:** Si je puis répondre brièvement, je suis d'accord avec vous. Vous pourriez avoir un projet de loi disant que n'importe qui, sans limite, pourrait venir s'installer à Terre-Neuve, mais ce n'est pas ce dont il s'agit maintenant. Premièrement, nous avons un article qui mettrait un plafond au nombre de gens acceptés annuellement. Cela rendrait les choses très strictes quant à déterminer réellement qui pourra aller vivre à Terre-Neuve de même que les possibilités d'emploi. Je suis donc absolument d'accord avec vous. Cela ne me pose personnellement aucun problème et je ne parle pas du congrès, je parle de moi. Vous pourriez dire que n'importe qui pourrait venir de l'Inde mais nous avons besoin de vous à Terre-Neuve. Si vous voulez venir à Terre-Neuve, rien ne vous en empêche. Amenez votre famille, vos amis ou n'importe qui et venez à Terre-Neuve. Le problème est que je sais que ce n'est pas la façon dont cela sera interprété ni organisé. Cela sera si restrictif que l'on finira par n'accueillir qu'un très petit nombre de gens.

**M. Reid:** Tout le monde ici sait que je suis d'avis que l'immigration devrait se rapprocher bien davantage de la porte ouverte. Je reconnais également que je suis probablement l'une des 300 personnes environ dans ce pays qui pensent ainsi. Je me ferai tuer par certains de ceux se trouvant autour de cette table qui tout à fait honnêtement ne conçoivent pas l'immigration comme étant une porte grande ouverte. Je ne suis pas aussi irréaliste que cela. Même dans un endroit comme Terre-Neuve l'immigration ne pourrait pas se faire à portes ouvertes tout simplement parce que cela ne marcherait pas. Vous ne pouvez pas débarquer là-bas soudainement. Il faut un système de gestion et des installations pour recevoir les gens. Vous ne pouvez amener des gens dans le pays et ne plus vous en occuper.

Depuis toujours, l'un des plus gros problèmes que nous avons dans ce pays est que les gens qui en ont parrainé d'autres n'ont pas respecté leurs obligations. C'est non seulement une insulte mais c'est devenu une tragédie pour des gens qui ont été amenés dans ce pays, à mon avis, sous de faux prétextes. Cela s'est produit trop fréquemment et nous avons peur de le dire autour de cette table et ailleurs. Certaines responsabilités ne sont pas honorées et il vous faut donc trouver un équilibre. Je me débats constamment dans ce domaine pour trouver un certain équilibre.

C'est la première journée complète depuis la rentrée. Mon Dieu, de quoi vais-je avoir l'air. . . ? Désolé, Harry, c'est votre période de questions.

Je dois dire que certaines choses dans votre exposé m'ont légèrement perturbé.

**M. Fee:** Personne ne l'aurait remarqué.

[Texte]

**Mr. Reid:** The mobility thing frustrates me; it's not you. You're not unique in this. It really gets me. I share your concern about fingerprinting and photographing, but I think it's important to point out the only new provisions there are for refugees who claim refugee status inside the country. It's there already for everybody else, and we lose sight of that.

You talk about the restrictiveness of the bill. I thought the minister perhaps had more guts than brains when he went to Alberta and argued he wanted to see the numbers increase from 250,000 to 500,000 a year. I happen to agree with that and I think it's a good approach to take. I think what he wants is the ability to be able to manage it. It's been pointed out a number of times by you that we did not meet our targets, and to me that's a wasted opportunity and a waste of a commitment. That's turning our backs. I think part of it is the inability of the department and, therefore, the minister to be able to manage it. I think we have seen, particularly on the refugee numbers where they go from 145% one year to 60% the next, our inability to be flexible, responsive and able to turn around. I have become convinced one of the key parts of this legislation is to be able to have that flexibility. I think you've raised some important points.

One of the biggest concerns—as Mr. Heap knows—I have had over a period of time is our ability to be responsive in refugee situations to changing political climates. That's been something Dan and I have dealt with, in terms of Guatemala, but something I've had concern with over a period of time in El Salvador. I think that flexibility has been there. One of the biggest things we suffer from in this area is lack of focus. One of the great hopes a number of us had—and here I'm musing again—was when Nicaragua changed, the focus would in fact change from Nicaragua to El Salvador. That hasn't happened. They've all gone somewhere else. Nobody quite knows where, but that focus hasn't been there. Now the situation in El Salvador is much better, but the situation in Guatemala continues to be very difficult.

• 1800

**Mr. Delgado:** Perhaps I can make a short comment about what you are saying. It is really disturbing, but it is a situation right now that we have lived with since I came to Canada 24 years ago. We have created a very huge immigration bureaucracy that has been told for many years that the fewer people who get in, the better. If you look at the 1970s, there was an attempt made to restrict, to create hurdles, to stop people by every possible means from flooding the country.

There has been, if I may say, a quasi-paranoia about immigrants flooding the country. We have seen it happen with refugees, for example the case of the Tamils who landed on the east coast, or the Sikhs, etc. There is this kind of paranoia.

[Traduction]

**M. Reid:** La question de la mobilité me gêne; ce n'est pas vous. Vous n'êtes pas le seul dans ce cas. Ça m'agace véritablement. Je partage vos préoccupations au sujet de la prise des empreintes digitales et de photographies, mais je crois qu'il est important de signaler que les seules nouvelles dispositions ici concernent les réfugiés qui demandent le statut de réfugié dans le pays. C'est déjà là pour tout le monde et nous perdons cela de vue.

Vous parlez du caractère restrictif du projet de loi. Je pensais que le ministre avait peut-être plus de courage que de cervelle lorsqu'il s'est rendu en Alberta et a déclaré vouloir que le nombre passe de 250 000 à 500 000 par an. Je suis d'accord avec cela et j'estime que c'est la bonne approche. Je pense que ce qu'il veut, c'est la capacité de gérer l'immigration. Vous avez signalé à plusieurs reprises que nous n'atteignons pas nos objectifs et, à mes yeux, c'est une occasion perdue et une rupture de promesses. Nous tournons le dos. Je pense que cette situation s'explique partiellement par le fait que le ministère et donc le ministre sont incapables de gérer l'immigration. Nous avons vu les chiffres, surtout dans le cas des réfugiés, passer de 145 p. 100 une année à 60 p. 100 la suivante, ce qui témoigne de notre incapacité d'être souple, sensible et prêt à réagir. Je suis convaincu que l'un des éléments clé de cette mesure législative est de nous donner cette souplesse. Vous avez soulevé quelques points importants.

Comme M. Heap le sait, une des choses qui me préoccupent le plus depuis un certain temps est notre aptitude à réagir, en matière de réfugiés, à l'évolution du climat politique. C'est une chose dont Dan et moi-même nous sommes occupés quant au Guatemala, mais qui m'a inquiété pendant un certain temps pour le Salvador. Cette souplesse a existé. Une des choses dont nous souffrons le plus dans ce domaine est le manque de concentration. Un des grands espoirs qu'entretenaient plusieurs d'entre nous et auquel je réfléchis encore a été quand le Nicaragua a changé et que nous aurions dû en fait nous concentrer non plus sur le Nicaragua mais sur le Salvador. Cela ne s'est pas produit. Ils sont tous allés ailleurs. Personne ne sait exactement où mais cette concentration ne s'est pas produite. Maintenant la situation au Salvador est bien meilleure mais celle du Guatemala continue d'être très difficile.

**M. Delgado:** J'aimerais commenter ce que vous venez de dire. C'est vraiment inquiétant mais c'est actuellement une situation dont nous nous accommodons depuis que je suis venu au Canada il y a 24 ans. Nous avons créé une monumentale bureaucratie de l'immigration et on lui a dit pendant des années que moins de gens rentreraient, mieux ce serait. Si vous prenez les années soixante-dix, on a essayé de limiter les arrivées en créant des obstacles afin d'empêcher les gens de toutes les façons possibles d'envahir le pays.

Il s'est créé une situation de quasi-paranoïa à l'idée d'une invasion d'immigrants. Nous l'avons vu dans le cas des réfugiés, par exemple dans le cas des Tamouls qui sont arrivés sur la côte est, ou des Sikhs, etc.. Ce genre de paranoïa.



[Text]

What are we afraid of? This country is losing people every year. We have 40,000 or more people leaving Canada. We have a lottery in the United States trying to attract Canadians.

**Mr. Allmand:** It's 60,000.

**Mr. Delgado:** We are losing people. We are going to be a country with no people by the end of the 21st century unless we do something about it. And 200,000 or 300,000 immigrants is nothing; 200,000 is a drop in the bucket. What we need would be double or three times that figure.

The immigration people who are paid to do a job, as far as I can see, have a job to do, which is to keep people out. Somehow a minister has to come along and say, "You are going to be paid to try to get people in. Don't put so many hurdles in the way of these people. They are good for Canada."

Perhaps they will come up with data that show me that 50% or 60% of these people are criminals, and we have a huge, massive problem with terrorists, spies and criminals flooding into the country. Frankly, I do not see it. Where is it? Where are these criminals?

**Mr. Reid:** God forbid that I would defend the bureaucrats in this particular area, but my experience, I have to tell you, is that their obsession is not as much to keep people out. Their obsession is to know who it is that they are dealing with. My experience—and it tends to be limited to the Horn of Africa, Central America, the eastern European situation and Newfoundland—has been very much one where they say, "If I know who you are, I do not have a big problem with you being in Canada, as long as you are dealing with me straight. Don't try to rip me off as the immigration officer. Don't, at least in my sight, try to rip off the system." That is more the obsession I see. It is not to keep people out. Even the toughest immigration officers that I know in Newfoundland, who would be just as happy to line people up against the wall, are the first ones to call the Association for New Canadians and say, "This person is dealing with the system in an honest and direct way; help him."

That is what I tend to see. I tend to see much more an obsession with the idea that, "I would really like to know who you are, and if you are going to be straight with me I am going to help you." It is not to keep people out. That has not really been my experience. I know that has caused some problems in Toronto, and I have done some work in Montreal with refugees as well.

**The Chairman:** One of the interesting things about being the chairperson is that you get to see all the different perspectives come out. Of course I come from a small town in Alberta and for years we have needed dentists. We have doctors, but we have needed dentists and other professionals. Our own young people are not staying. They go and get their education and go off to the big cities.

I guess I don't see any trouble with Canada protecting its national interest or acting in its own national interest by saying to some citizen from another country, "If you will come and spend 24 months in Bow Island before you are a

[Translation]

De quoi avons-nous peur? Le pays perd des habitants chaque année. Quarante mille personnes ou plus quittent le Canada. Aux États-Unis, on a lancé une loterie pour essayer d'attirer des Canadiens.

**M. Allmand:** Le chiffre est de 60 000.

**M. Delgado:** Nous perdons des habitants. Vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle nous serons un pays sans habitants à moins que nous ne passions quelque chose. Et 200 000 ou 300 000 immigrants, ce n'est rien; 200 000 est une goutte d'eau. Ce qu'il nous faut c'est deux ou trois fois ce chiffre.

Les gens de l'immigration sont payés, autant que je puisse voir, pour travailler à interdire l'entrée au pays. Il faut qu'un ministre finisse par leur dire qu'ils sont payés pour faire le contraire et qu'ils doivent laisser les gens entrer et cesser de créer des obstacles et que les immigrants sont bons pour le Canada.

Ils viendront peut-être me montrer des chiffres indiquant que 50 p. 100 ou 60 p. 100 de ces gens sont des criminels et que nous avons un énorme problème de terroristes, d'espions et de criminels qui envahissent ce pays. Franchement je ne le vois pas. Où sont-ils? Où sont ces criminels?

**M. Reid:** Dieu me garde de défendre les bureaucrates dans ce domaine précis, mais d'après mon expérience, leur obsession n'est pas tant d'interdire l'entrée au Canada. Leur obsession est de savoir à qui ils ont affaire. Mon expérience—qui tend à se limiter à l'Afrique du Nord, à l'Amérique centrale, à l'Europe de l'Est et à Terre-Neuve—a été d'entendre les agents d'immigration dire: «Si je sais qui vous êtes, que vous soyez au Canada ne me pose pas de problème particulier tant que vous êtes honnête avec moi. N'essayez pas de me tromper. N'essayez pas, au moins sous mes yeux, d'exploiter le système.» C'est l'obsession que je vois le plus. Ce n'est pas d'interdire l'entrée aux gens. Même les agents d'immigration les plus durs que je connaisse à Terre-Neuve, qui seraient tout aussi contents de mettre les gens contre un mur, sont les premiers à appeler l'Association des nouveaux Canadiens et à dire: «Cette personne est honnête et directe envers le système; aidez-la.»

C'est ce que j'ai tendance à voir. L'obsession semble davantage être que les agents d'immigration veulent savoir à qui ils ont affaire et sont prêts à aider si on est franc avec eux. Ils ne cherchent pas à interdire l'entrée au pays. Ce n'est pas ce que j'ai vu. Je sais que cela a causé certains problèmes à Toronto et j'ai également un peu travaillé avec des réfugiés à Montréal.

**Le président:** L'intérêt d'être président est qu'on voit ressortir toutes les différentes perspectives. Bien sûr, je viens d'une petite ville de l'Alberta qui pendant des années a eu besoin de dentistes. Nous avons des médecins mais nous avons besoins de dentistes et autres professionnels. Nos propres jeunes gens ne restent pas. Ils font des études et partent pour les grandes villes.

Je ne vois rien à redire au fait que le Canada protège ses intérêts nationaux ou agisse dans son propre intérêt national en disant à certains citoyens d'un autre pays: «Si vous désirez venir et passer 24 mois à Bow Island avant d'être un citoyen

[Texte]

full citizen, practising dentistry, then we will sign a deal; you can get in. If after that time, and once you are a citizen, you choose to move anywhere you want, A-OK." But it is hoping that a percentage of them—maybe only a quarter or maybe 10%—will by that time, when the kids are in school, etc., want to stay in Bow Island, because we are really quite nice people.

I just cannot accept the fact that it is a violation of some non-citizen's human rights for Canada to sign an agreement with them to get into our country on that basis. I cannot accept that is a violation and that Canada is somehow being mean-spirited and vicious when I see what is happening around the world.

I know that when we became the government there were 80,000 immigrants in this country. Now there are a quarter of a million. I am like Mr. Reid. I think the solution to Alberta's problem is two million more people. Then we could fight Ontario. We don't need a Senate. I guess it is just an entirely different perspective.

• 1805

Thank you very much for coming here. On behalf of all of our members, it is great to have these debates, and out of them I am sure we will very much improve the bill.

**Mr. Delgado:** Thank you, sir.

**The Chairman:** We stand adjourned until 9 a.m. tomorrow, August 12.

[Traduction]

à part entière, et y pratiquer la dentisterie, nous allons conclure un accord; vous pouvez entrer. Si après ce délai et une fois que vous êtes citoyen canadien vous décidez de déménager n'importe où ailleurs, c'est d'accord.» Mais c'est à espérer qu'un certain pourcentage d'entre eux—peut-être seulement un quart ou 10 p. 100—d'ici là, lorsque les enfants vont à l'école, etc., désireront rester à Bow Island parce que nous sommes vraiment des gens charmants.

Je ne peux vraiment accepter le fait qu'il s'agit d'une violation des droits de la personne si le Canada signe un accord avec une personne de l'étranger pour qu'elle entre dans le pays selon de telles conditions. Je ne peux admettre qu'il s'agisse d'une violation et que le Canada se montre d'une façon quelconque mesquin quand je vois ce qui se passe dans le monde.

Quand nous avons accédé au pouvoir, il y avait 80 000 immigrants dans ce pays. Maintenant il y en a un quart de million. Je suis comme M. Reid. Je pense que la solution aux problèmes de l'Alberta est 2 millions de personnes de plus. Alors nous pourrions combattre l'Ontario. Nous n'avons pas besoin de Sénat. C'est une perspective totalement différente.

Merci d'être venus. M'exprimant au nom de tous nos membres, je puis vous dire que ces débats sont extrêmement utiles et je suis certain que grâce à eux nous améliorerons énormément le projet de loi.

**M. Delgado:** Merci, monsieur.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à 9 heures demain 12 août.





## APPENDIX "C-86/18"

### ORGANIZATION OF PROFESSIONAL IMMIGRATION CONSULTANTS INC.

---

#### Comments to the Legislative Committee on Bill C-86

##### A6(1)

We question the change to A6(1) specifically the consideration of the degree to which the immigrant may become successfully established. What is the purpose of this change ? How will it be applied by the visa officers ? If a person meets selection criteria but there are others deemed better able to establish in Canada, how will that person be dealt with ? What criteria will be used to make this determination ? Such decisions have the potential to be inexact and because they involve personal judgements. We do not feel that these provisions will encourage qualified applicants to apply for entry to Canada and, in fact, will discourage them given that they could initially meet selection criteria and still fail to obtain a visa.

##### A6(B)

Having regard to A6(b), we question what will happen to applicants who are accepted in one planning year but are not issued their actual visa prior to quota being met for that particular category. Will they receive their visa the next year or merely told to reapply and pay a new processing fee. This attitude sends a "take it or leave it" message to potential Canadian immigrants. It will not encourage the best immigrants to apply. Rather, they will make application with those countries who are willing to accept and process their cases in a prescribed, transparent and equitable manner.

##### A6(8)

The proposed changes to A6(8) adds a new test on the ability of dependents to establish the degree to which they will be able to settle successfully in Canada. This is in addition to the normal criteria faced by the principal applicant. Although the new definition contemplates the inclusion of handicapped children, most dependents being assessed under these new criteria will not have any handicap but will still be growing and developing as individuals. Their true potential may not yet be revealed making it extremely difficult to apply a definitive assessment. The screening of normally developed children is a potential problem and safeguards are needed.



**A10:1**

If A10:1 is intended to allow certain categories of applicants to apply for immigrant visas, work or student authorizations from within Canada then we support this initiative. We believe that it would facilitate entrepreneurs in establishing businesses in Canada while having their application dealt with from within Canada. As well, by having temporary authorizations issued in Canada, resources at visa offices could be devoted to meeting the numerical goals established regarding the admission of immigrants to Canada - something which has not been accomplished in the last two years.

If, however, A10:1 is used to limit the freedom of applicants to apply at the visa post of their choice then we believe that it would further erode the issuance of visas in a timely manner while at the same time creating more processing backlogs. Moreover, refusing applicants the right - upheld by the courts - to apply at the visa office of their choice would rob the department of one inexpensive means of compensating for imbalances in its visa processing resource allocation.

**A14**

It appears that A14 will impose conditional landings for some categories of immigrants. Perhaps it was envisaged that this will be the means of forcing individuals to live where the department believes there is a need for their skills and talents. Perhaps it will be used to restrict some other aspect of an immigrant's life or behavior in Canada. We believe that these provisions are contrary to current constitutional and Charter provisions and will almost certainly prove unenforceable. Is it worth the energy required to institute and defend such law when there are obvious doubts as to its propriety ?

**A 19(1)(a)**

We support the intent of the changes in 19(1)(a) of the bill which seem to be designed to narrow Immigration's concerns about excessive demands on health and social services. The phrase "excessive demands" apparently will be given meaning by the Regulations and should take into account that all of us human beings eventually make demands on these services and that the term "excessive demands" should be set in some sort of timeframe. For example, a Canadian sponsoring a parent with a certain medical condition should not be inadmissible if whatever excessive demands on health and social services are not likely to be made within, say, the first five years of residence.

**A 19(1)(b)**

The intent of 19(1)(b) seems to give some flexibility for persons who are unable or unwilling to support themselves and dependents to demonstrate they have made alternate arrangements for such support other than public assistance. We suggest "public assistance" be defined so that officers can distinguish between support mechanisms such as UIC and Worker's Compensation and welfare. Further there should be an element of time in this provision. Short term support is a feature of the social safety net in many countries, including Canada. Having had to use that net should not be a bar to admission.

**A 19(2)(a), 27(1)(a)(2) and 27(2)(d)**

We believe that the major changes in 19(2)(a), 27(1)(a)(2) and 27(2)(d) which include offenses punishable by summary conviction is wrong and serves only to continue the hardship for applicants who have made a minor mistake and who have been dealt with by the courts in a lesser manner. We question the need to impose a higher standard than set out in the current legislation. If the government intends to maintain this section then we recommend that the rehabilitation decision be delegated to visa/immigration officers. We believe that these decisions can be made at the field level and continue to ensure the safety and security of Canadian society as required by Section 3 of the current Immigration Act. Such proposals are not new and are currently used by Australia in determining whether or not individuals are rehabilitated.

**A23(4) & A27(4)**

We do not support the new powers of Senior Immigration Officers which enable them to issue exclusion orders as per A23(4) and departure notices as per A27(4), both of which can turn into deportation orders if departure from Canada is not confirmed.

We question how will the Senior Immigration Officer review the allegations and arrive at a fair and equitable decision.

Will this determination be made in a formal setting similar to an inquiry ? Will the person concerned be told of the allegations and be given ample opportunity to respond to them as required by the rules of natural justice.

It appears to OPIC that this signals a return to the old days where a Special Inquiry officer convened a hearing and acted as prosecutor, judge and jury. To return to this system would be to give up all the gains made in the past several years with respect to fairness, impartiality and respecting the rights of the person concerned. This proposed SIO determination process is a most regressive proposal. It is at odds with the concept that the individual is innocent until proven guilty and that such an individual should have the right to a full and proper hearing before an unbiased and impartial adjudicator.

We believe that this proposed amendment will be subject to abuse by Immigration officials many of whom lack the training, knowledge and experience necessary to make a fair and impartial decision without being unduly influenced by their superiors or peers.

If the Commission intends to proceed with these provisions which will give exceptional powers to SIO's then we believe that provision should be made to allow for:

- a) the right of an individual at a port of entry to withdraw prior to enforcement action being initiated and
- b) giving SIO's the authority to reinstate visitor status as proposed under S 27(2.1) to allow for changes in the situation of the person concerned.



### A37(5)

The amendment to 37(5) which states "unless a permit specifies that a person may leave and re-enter Canada, the permit is cancelled if the person to whom the permit is issued leaves Canada" is designed to promote conflict and confusion. To begin with, it creates two classes of permits, one highly desirable because of its flexibility, the other less desirable. Everyone will want the highly desirable permit but Immigration officers, to give effect to this section, will want to issue the more restrictive permit. Arguments and representations will ensue. Further people who appear to be in the same circumstances will get different kinds of permits. Arguments will ensue. Peoples' lives change, events change, the world changes and those with less flexible permits will require re-entry permits. Arguments will ensue. The point of a permit is that it overcomes a prohibition which the government can enforce but chooses not to for some reason or another. If the government forgives the prohibition in the first place, what is its concern about travel? Undoubtedly, this amendment is designed to defeat some small population's plans, much in the way the returning resident permit was designed to curb the activities of a few. We are against this amendment because it proposes administrative, not real control. The real control exists in the decisions to issue, extend or cancel the permit.

### A37(3)

We support the new section 37(3) which allows a Minister's Permit to be issued for up to three years. This is a positive step. However, why not make it five years to accommodate those individuals described in 38(1).

### A69

We note the subtle changes to the right of counsel as set out in A 69. As members of a professional organization, we have been concerned for some time over the rumor and innuendo that the Commission intends to place, as part of Bill C-86, regulatory restrictions on the ability of consultants to represent clients at Immigration tribunals. We understand the Commission may seek the co-operation of the provinces in the licensing of consultants. There is information that suggests only lawyers, NGO's or unpaid friends or relatives will be recognized as capable of client representation and allowed to represent an individual at a tribunal. We understand that the Commission is concerned that non legal representation may result in substandard advocacy having regard to proper use and knowledge of legal precedents and points of law. The Commission apparently believes that consultants should only be allowed to appear in front of boards and tribunals if their activities are supervised by a member of the Bar, despite the fact that few of its own staff are Barristers or Solicitors.

The members and executive of OPIC obviously do not agree with this approach as an effective method of controlling this growing profession. We see these measures as interfering with the legitimate business activities of highly trained and ethical consultants as well as placing patently unfair working conditions and restriction upon the livelihood of one particular group. If the Commission is genuinely concerned about the quality of representation which is given to clients then it appears illogical to allow unpaid friends or relatives of the applicant or NGO's, complete access to the process, when experienced consultants are not. We fail to see how restricting the traditional right of an applicant to be

represented by the counsel of his choice preserves either the integrity of the process or assists a client. We fail to see how allowing unpaid and untrained friends and relatives at the expense of consultants assists either the Commission or its clients, when, conversely, untrained or inexperienced Barristers or Solicitors are allowed to appear without restriction.

We urge you to question the motives of the Commission in this regard. The right to choose ones own counsel should not be dismissed in such an abrupt and arbitrary manner. We know of no studies or surveys which would support these drastic and restrictive practices and do not believe that the Commission can show just cause why such practices should be adopted.

### **A102:001**

The proposed section 102:001 recognizes the need for the examination of approved businesses and funds. This is an obvious problem in the present Investor program both from the standpoint of Immigration compliance and benefit to Canada. This is a good idea and could be strengthened by increasing protection offered to investors from project managers who have no real interest in the best interests of the investor. If this problem is not addressed, the program will gain a reputation as unfair and excessively risky. The most damage done to the Investor program will come from abuses by project managers within Canada not by those individuals who apply for permanent residence under this category.

### **A114**

The proposed changes to A114 in prescribing selection criteria appear to create the possibility of selecting immigrants from the top down - from a pool of immigrants who appear to meet selection criteria and differ only in the mind of the officer when a determination is made who will be most likely to settle successfully in Canada. This means that applicants would have no assurance that their application would have a reasonable chance of success since they would be at the mercy of varying assessments by visa officers and be in direct competition with other applicants from around the world.

We fail to see how this would be fair and find no evidence that such a method of selection would improve the quality of immigrants received in Canada. It may well mean that the better qualified applicant would not chose to enter such a lottery and would instead opt for a country which offered a clear prospect for acceptance under known standards operated transparently. This could well leave for Canada only those applicants who had no real choices. In our view, the concept of top down selection demonstrates a lack of respect for intending immigrants and may not allow for the best to be chosen as they may possibly file their applications elsewhere.

### **A114(10)**

We believe that the retroactive provisions of A114(10) should not apply to provisionally approved applicants who are awaiting visa issuance. These applicants passed selection criteria which were in effect at the time of their application. If the Commission wishes to encourage the migration to Canada of the best then fairness dictates that you should not deny visas in this manner merely because the Commission decides to change the rules of the game.



**A103(6)**

The new section 103(6) provides for a detention review after 48 hours without an inquiry, examination or removal taking place. It also provides for a further review every 30 days. This is far too long. If the new proposals were to be implemented with an accused being provided with a detention review once every 30 days, there would be no provision for that person to be brought before an adjudicator earlier than 30 days if circumstances change which may warrant an individuals release.

There also seems to be nothing in the new legislation to assist people in obtaining reimbursement of bonds and security deposits once the reason for holding the money has ceased to exist. Currently, people can wait one year to obtain a refund of their money. This is not reasonable. There should be provision for return of the bond money within a specified period.

### Recommendations to the Legislative Committee on Bill C-86

- \* With respect to the selection of immigrants, the standards should be broadened to allow for the sponsorship of immigrants by companies who a) are in special or designated industrial sectors which the government wishes to promote or b) in locations where it is difficult to attract highly qualified individuals. The companies should sign an undertaking of assistance in the same way that relatives do except the company would be securing its undertaking with a job offer to the individual. The effect and the security is the same as for assisted relatives but in this case talent which otherwise might not qualify for admission will come to Canada, with a guaranteed job placement, and a chance for successful establishment.
- \* We believe any individual who has been in Canada continuously for three years on an approved employment authorization should be described as one of the classes able to apply for permanent residence in Canada, as long as the individual has the promise of continuing employment. This to us, is obvious, since the labour market demand cannot be filled from within Canada because of specialized skills or unique linguistic capabilities or knowledge of global markets and because of the commitment made by the individual and the company. We also believe that employment authorizations should be easily obtained for entrepreneurs who will create employment but who cannot allow for a lengthy processing time to start their enterprise.
- \* In support of the previous points, we would like to see a regulation which makes clear what an approved job offer is and a process within government which gives private sector reality to the definition. Currently the approval process in government is a shambles with local policies developing on an ad hoc basis purportedly to satisfy labour market needs but in reality frustrating employers and not satisfying the needs of the unemployed. Some employment counsellors see themselves as enforcement officers who dictate to employers the length of time they will approve a job offer, notwithstanding the employer's need for a continuing employee in a permanent position. Employers should determine if their positions are temporary or permanent not employment counsellors. The Employment Division of the Commission needs policy direction and leadership to simplify processes for approving foreign workers, to become more user friendly, to promote the competitiveness of Canadian industry, and ensure that Canada can compete effectively in a global economy.
- \* In our view, the designated occupations list produced by Immigration should have precedence when foreign worker applications are being assessed. If the occupation is on the designated list, the worker's application should be approved automatically. Again, this is not an issue of law but one of policy, direction and leadership.
- \* We also think that occupations rated 5 or more units of demand on the Immigration General Occupations List should have precedence in assessing foreign worker applications where the position offered is in an area where it is difficult to attract immigrants. These positions should be automatically approved.



- \* We believe the immigration selection system needs to be brought into the 90's. Today's family is a working family with both husband and wife contributing to support. The current selection system measures either the husband or the wife against the criteria. If one passes, the family is accepted; if both fail, the family is rejected. We believe that selection criteria should take into account the second income factor so that, for instance, if neither the husband or wife meet selection standards but together they meet another standard, the family should be approved. It is another way of awarding bonus points, currently only allocated to certain relatives of Canadian residents as assisted relatives, but it has the effect of "freshening" and updating selection. It goes without saying that this system will do a great deal to give recognition to the second household income, usually the woman's contribution.
- \* Entrepreneurial and self employed applicants should be in the first stream of proposed immigrant selection so there is no numerical limit. These are the risk-takers, the job creators and the self-sufficient. Most new jobs in Canada are created by small businesses and small businesses are created by those who have ideas and vision. Priority-processing is essential for this category of immigrants who are vital to the regeneration of Canadian business, who will create jobs and provide leadership in this area. Canada cannot afford to risk losing these individuals. We must promote and encourage applications from this group without numerical restrictions, and hurdles.

## APPENDICE "C-86/19"

**SUBMISSIONS TO:**

Legislative Committee on Bill C-86  
(Immigration) House of Commons

**RE:**

Amendments to Immigration Act

**FROM:**

Canadian Civil Liberties Association

**DELEGATION:**

A. Alan Borovoy  
(General Counsel)

Ottawa

August 11, 1992



## INTRODUCTION

The Canadian Civil Liberties Association is a national organization with the paid support, across the country, of more than 7000 individuals and about 50 organizations which, themselves, represent several thousands of people. There are also 8 affiliated chapters. Our roster of supporters includes a wide variety of callings and interests - lawyers, writers, homemakers, trade unionists, business executives, minority group leaders, educators, broadcasters, etc.

Our objectives include the following:

- to promote legal protections against the unreasonable invasion by public authority of the freedom and dignity of the individual, and
- to promote fair procedures for the resolution and adjudication of conflicts and disputes.

It is not difficult to appreciate the relationship between these objectives and the governmental powers of deportation. At the very least, the power to remove people from this country represents a potentially substantial intrusion on such people's freedom and dignity. And so, of course, does the power to detain people pending the adjudication and execution of deportation orders.

## THE SCOPE OF THESE SUBMISSIONS

What follows is addressed essentially to the issue of deporting permanent residents. This does not necessarily mean that the Canadian Civil Liberties Association has no interest in refugees, family reunification, the treatment of visitors, and the many other important questions covered by Bill 86.

Unfortunately, however, the bill is lengthy and complex; the time period between its introduction and these committee hearings was only a few weeks. And those few weeks occurred in the middle of the summer when many people were away on vacation. For voluntary organizations with limited resources, it would be impossible to prepare a comprehensive response during such a limited period of time. By contrast, it is hard to imagine what legitimate public interest requires the haste with which this bill is being pushed through the process.

The first and overriding recommendation we make is to call upon the committee to postpone these hearings until - at the earliest - the late fall of this year. The issue of immigration and the changes the bill proposes to make can have a significant impact on the people and institutions of this country. The bill deserves, therefore, a serious public debate. Such a debate is not possible if the government clings to its present timetable. In deference to the millions of Canadians whose interests are so deeply involved, the Canadian Civil Liberties Association requests this change in the legislative timetable.

Where immigration matters are concerned, the handling of permanent residents raises many of the civil liberties issues. In general,



the country owes most to those who have uprooted themselves on the strength of being allowed to reside here indefinitely. Thus the deportation of this category of aliens warrants special attention from our organization. Accordingly, the ensuing submissions focus on this limited area. Even at that, however, time constraints may well have rendered our remarks less comprehensive than the subject deserves.

Since certain other groups have had more experience than we have had in a number of the other areas with which the bill deals, we are obliged to leave to them the task of performing the role of critics for those problems. This does not mean that we necessarily endorse every detail of their analyses and recommendations, many of which we have not yet seen. But it does mean that we sympathize with their general approach, respect their expertise, and believe their submissions will contribute significantly to the process.

#### Recommendation #1

The hearings and debate on this bill should be deferred until - at the earliest - the late fall of this year.

## CRITERIA FOR THE REMOVAL OF PERMANENT RESIDENTS

### For Membership in Certain Organizations

By the addition of section 19(1)(c.2)\*, permanent residents will be subject to deportation if "there are reasonable grounds to believe [they] are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by indictment or in the commission outside Canada of an act or omission that, if committed in Canada, would constitute such an offence".

It's one thing to deport those who have actually committed or assisted in the commission of such crimes. But there is no justification for deporting permanent residents simply because they happen to be involved in the same organization as the offenders. Quite often, such organizations include perfectly legitimate people and their activities. Indeed, some rather respectable organizations have engaged in the commission of offences. Consider, for example, the RCMP. It was once the official policy of the Mounties to open mail in circumstances prohibited by law.

While no one believes that the government would actually use any newly-created power, in this way, against an immigrant who might have worked for the RCMP, we can't be so sanguine about other cases - people who have worked, for example, in the American civil rights movement, for Greenpeace and any number of international unions. Such organizations have committed offences such as mischief arising from certain demonstrations, picket lines, and the violation of court injunctions. Some of them have committed such offences in this country and some elsewhere. This means that Canada could

\* sections refer to proposed amendments to the Immigration Act



deport the followers of Martin Luther King for some of their non-violent but illegal protests against racial segregation. But that's not all. The bill could authorize the deportation not only of the persons who actually violated the laws in question but also of many others simply because they belonged to the same organizations as the violators.

Significantly, the bill fails to define what it means by the word, "member". Does this require the actual payment of dues? What happens in the case of those organizations that do not impose regular dues? Will any financial contribution suffice? Or will membership also be inferred from other involvements such as delivering flyers, participating at rallies, stuffing envelopes, or licking stamps? Will one such example of assistance - even if no crime was involved - be sufficient evidence of membership?

Even if membership, properly defined, in such organizations were considered an appropriate basis for deportation, why should the bill include past, as well as present, "members"? Our experience tells us that all kinds of people join a wide variety of organizations for many legitimate reasons, without the remotest idea that such organizations are involved in dubious activities. Many people resign their memberships the moment they learn that the organization is associated with improprieties. According to this bill, such conscientious people would be just as subject to deportation as those who were careless about, or even complicit in, the misconduct associated with the organizations they may have joined.

Of course, a great many people who joined questionable organizations remained in them, notwithstanding their awareness of the organizations' misdeeds. Consider, for example, the communist parties of eastern Europe. At one time, those parties controlled

everything in their societies, including access to desirable jobs. Thus, scores of people joined to acquire some financial security for their families. Perhaps such association was not heroic. But, in the absence of direct involvement in the organizations' impugnable activity, it hardly represents the kind of villainy that should trigger deportation. There are probably hundreds of situations of this kind throughout the undemocratic world. People became associated with organizations that controlled the central levers of those countries' economies. The role such people played in those organizations was often minor and far removed from the behaviour that offends our democratic values.

Even if a somewhat broader standard might arguably be permissible as a basis to exclude a number of categories of aliens from this country, permanent residents should be treated with more solicitude. As far as misdeeds in Canada are concerned, permanent residents should be subject to deportation only if they have actually been found guilty of illegal acts. As far as misdeeds outside of Canada are concerned, the deportation of permanent residents should require, at the very least, reasonable grounds to believe that the permanent residents actually participated in the impugned acts. Past or even present membership or other involvement in suspect organizations should not be considered enough to trigger so serious a consequence as deportation.

Moreover, it would be unduly harsh to deport permanent residents for having committed any offence that could be prosecuted by indictment. As indicated, that could include some relatively less serious matters arising from certain demonstrations or picket lines. Deportation should require more serious misconduct.



Recommendation #2

Permanent residents should not be subject to deportation merely because they are or were members of certain organizations.

Recommendation #3

(a) As far as misdeeds in Canada are concerned, permanent residents should be subject to deportation only if they have actually been found guilty of illegal acts.

(b) As far as misdeeds outside of Canada are concerned, the deportation of permanent residents should require, at the very least, reasonable grounds to believe that the permanent residents actually participated in the impugned acts.

(c) In any event, the deportation of permanent residents should require misconduct more serious than participation in any offence that, if committed in Canada, "may be punishable by way of indictment".

For Future Misconduct

By amending section 19(1)(e), the bill proposes to authorize the deportation of permanent residents if:

there are reasonable grounds to believe [they]  
(i) will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada (ii) will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government (iii) will engage in terrorism, or (iv) are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will engage in [such behaviour].

This is effectively deportation by clairvoyance. People who have relocated themselves and their families on the basis of a grant of permanent residence in this country should be subject to deportation only for what they are doing or have done, not for what anyone's crystal ball indicates they are going to do.

Recommendation #4

Permanent residents should not be subject to deportation merely for their anticipated misconduct.

For Subversion, Terrorism, and Dangerousness

The difficulty of predictability is compounded by the ambiguity of the terminology. Under the bill (section 19(1)(e)(i)), permanent residents can be deported if they "will engage in ... subversion against democratic government". Nowhere does the bill attempt to define the elusive term "subversion". This problem is exacerbated further by the provision in section 19(1)(e)(ii) that would render permanent residents deportable if there are reasonable grounds to believe they "will ... engage in ... the subversion by force of any government" (*italics added*). Suppose some permanent residents in this country sent money to help foment an uprising against Saddam Hussein in Iraq at a time when the Canadian government believed that Saddam was less of a threat than his opponents? Does such conduct amount to "the subversion by force of any government"? No matter what the ultimate result, the enactment of this section would create the risk that a permanent resident could be deported for such conduct.

The power to deport for anticipated terrorism (section 19(1)(e)(iii)) is compounded by the bill's fatuous definition of terrorism. This term is defined in section 2(1) as "activities directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective". No attempt is made to distinguish unacceptable from acceptable acts of violence. On the basis of this section, permanent residents could be deported if there were reasonable grounds to believe that they were going to aid, abet, or otherwise support the armies of the United States, Great Britain, or



Israel. Such is the absurd consequence of this flawed definition. A sensible definition of "terrorism" must include, at the very least, the deliberate infliction of serious violence on non-combatant civilians. During the course of military battles, non-combatant civilians are often inadvertently caught in the cross-fire. But acts of terrorism intentionally target non-combatants.

By the addition of section 19(1)(f), the bill would render permanent residents deportable if there are reasonable grounds to believe they "have engaged in" much of the behaviour described in section 19(1)(e). For all of the reasons indicated, the deportation of a permanent resident acquires greater justification when it refers to acts already committed rather than those that are merely predicted. Unfortunately, however, this represents only a marginal improvement. The section goes on to use the undefined term "subversion" and the ill-defined term "terrorism". And it also renders deportable those permanent residents who are or were merely "members" of certain organizations.

And, if all this were not enough to condemn these new provisions, the bill adds another provision (section 19(1)(k)) on the basis of which permanent residents could be deported if they "constitute a danger to the security of Canada and are not ... described" in certain previous sections. People who have uprooted themselves on the strength of permanent resident status should be deportable for their demonstrated behaviour, not merely for their anticipated proclivities. Thus far, the government materials have failed to indicate why the safety of the Canadian people and the security of their institutions requires the risk of such mistreatment to permanent residents. Unless the need is demonstrated, these sections of the bill should not be enacted.

Recommendation #5

Permanent residents should not be subject to deportation for "subversion" unless the statute contains an acceptable definition of the word.

Recommendation #6

Permanent residents should not be subject to deportation for what the bill now calls "terrorism" unless the word is re-defined in order to distinguish unacceptable from acceptable violence.

Recommendation #7

Permanent residents should not be subject to deportation merely because they are considered to be "a danger to the security of Canada".

For A Breach of Certain Conditions

The bill is planning to make permanent residents deportable for breaching certain conditions on the basis of which they are granted landed status. In particular, this will allow deportation if permanent residents fail to live or work where they said they would, at the time of, and on the basis of which, they were granted the right to settle in this country. Presumably, such arrangements are designed to steer immigrants away from the overcrowded metropolitan areas and toward those communities which have greater need of their services.

Although the goal is acceptable, the means are questionable. Presumptively at least, freedom of movement represents too precious a value for a democratic society to deny any of its law-abiding inhabitants. Moreover, there is a great risk that such immigrants might be exploited unscrupulously by the employers in the areas involved.



It is fair, therefore, to ask why this provision is seen as necessary. Although the government documents that accompanied the introduction of the bill explain the rationale for this provision, there is little indication of the actual experience. Nowhere is there a suggestion that a significant number of permanent residents are refusing or failing to live or work where they said they would. Indeed, the government material admits that "these changes will affect only a small number of applicants ... ". It is helpful also to note that the government attempted to enact a comparable provision in the late 1970s. At the time, however, a government document (Bill C-24 - Regulations Outline) made the following statement about the actual experience:

"While there has been some abuse of the arranged employment and designated occupation selection factors, in that the immigrants did not report to the supposed employer or go to the location of the designated occupation after landing at the port of entry, there is no evidence to date that the abuse is sufficiently widespread to justify the making of regulations to impose the terms and conditions which would control such abuses. .... Since the designated community factor is completely new, and may take some time to become fully operative, it is even more premature to make a regulation to impose conditions. Again the situation will be monitored and the regulation passed if widespread abuse is identified."

Accordingly, no such provision was enacted in the 1970s. Indeed, the Act expressly prohibited the imposition of residential conditions on permanent residents (section 114(4)). Unless the government can indicate evidence of significant abuse now, there is no basis even to consider adopting a comparable provision at this point. To whatever extent the government wishes to attract immigrants to some areas rather than to others, it should do so by way of offering positive incentives rather than by imposing negative restrictions. Even in the unlikely event that the

government could demonstrate a situation so severe as to justify such a questionable plan, the essence of the powers it acquires should be set out in the statute and not be left simply to regulations. If people are to suffer such infringements on their basic liberty, the measures should be adopted, not in the dark of secret cabinet meetings, but in the light of open parliamentary sessions. Moreover, permanent residents should not be subject to deportation for breaching such conditions unless the time period is relatively short and the breach is wilful, material, and, in the circumstances, unreasonable.

#### Recommendation #8

Permanent residents should not be subject to deportation for the failure to live in certain communities or work at certain jobs.

#### The Avoidance of Deportation

In a few of the foregoing situations (eg. sections 19(1)(c.2) and (f)), the bill provides that deportation need not occur if the persons concerned can satisfy the minister that their continued residence in this country "would not be detrimental to the national interest". While it is better to have such a provision than not to have one, it is not good enough. Essentially, the bill creates a number of unacceptable grounds for deportation and then it simply trusts that the government will not abuse its newly-created powers.

No democratic community should repose such a wide level of blind trust in its government. While this country has not experienced the magnitude of government abuses that characterize other countries, there is a significant risk that such abuses will occur and increase to whatever extent Canada faces additional tensions and conflicts. In any event, the Canadian Civil Liberties



Association does not seek to deny to government those powers that are demonstrably necessary to protect this country's interests. What we do claim, however, is that many of the powers the government is now seeking exceed the established need.

#### DETENTION REVIEW PROCEDURES FOR PERMANENT RESIDENTS

The bill plans to alter the current requirement that arrested immigrants have their detentions reviewed on a weekly basis by an adjudicator. This requirement would change to once every 30 days (section 103(6)). In our view, the change is both unacceptable and unnecessary.

Pre-hearing incarceration represents so great an intrusion on the vital values of our society that it should not be allowed without frequent assessments of its need. A 30 day pre-hearing detention without review is far too long. There is no reason why the immigration system should be so much less protective of suspects than is the criminal system.

In order to justify this change, the government has argued that circumstances beyond the department's control - such as the need to obtain proper travel documents - could well delay the removal of a detained person. Since such circumstances are rarely subject to quick changes, the government contends that "the weekly review is superfluous."

Even though quick changes in the detained person's circumstances may be rare, the government's document implies that such changes do occur. But even in all of the other situations, weekly review performs an important service. It provokes a reconsideration of

the circumstances upon which the detention is being justified. A society which puts a high premium on personal liberty should require a frequent assessment of such justifications. Moreover, the reasons provided by the government do not adequately distinguish the immigration from the criminal pre-hearing detention. In the greatest number of situations, the pre-hearing circumstances of a criminal accused would also not be susceptible to quick change.

#### Recommendation #9

The requirement for weekly reviews by an adjudicator of an immigrant's pre-hearing detention should not be changed to 30 day reviews.

The bill also plans to change the criteria that the adjudicator uses in determining whether to prolong the detention or order the release of the incarcerated immigrant (section 103(7)). At the moment, there must be release where the adjudicator "is not satisfied that the person in detention poses a danger to the public or would not appear" for the hearing or removal. Under the bill, release would be ordered where the adjudicator "is satisfied that the person in detention is not likely to pose a danger to the public and is likely to appear" for the hearing or removal.

It is hard to explain and harder to justify this change. The bill would effectively require detained immigrants to demonstrate that they were a good risk. As a matter of logic, how can people satisfy such an onus? It is difficult to prove negative propositions. Considerations of both fairness and logic militate against making this change. Unless there is something in the evidence to make the adjudicator feel that the detained immigrant would pose an unacceptable danger or not show up for the hearing, release should be ordered. The onus should not be shifted.



Recommendation #10

The criteria on the basis of which the adjudicator must order the release of an immigrant in pre-hearing detention should not be changed.

## SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Canadian Civil Liberties Association calls upon this Committee to adopt the following recommendations:

### Recommendation #1

The hearings and debate on this bill should be deferred until - at the earliest - the late fall of this year.

### Recommendation #2

Permanent residents should not be subject to deportation merely because they are or were members of certain organizations.

### Recommendation #3

(a) As far as misdeeds in Canada are concerned, permanent residents should be subject to deportation only if they have actually been found guilty of illegal acts.

(b) As far as misdeeds outside of Canada are concerned, the deportation of permanent residents should require, at the very least, reasonable grounds to believe that the permanent residents actually participated in the impugned acts.

(c) In any event, the deportation of permanent residents should require misconduct more serious than participation in any offence that, if committed in Canada, "may be punishable by way of indictment".

### Recommendation #4

Permanent residents should not be subject to deportation merely for their anticipated misconduct.



Recommendation #5

Permanent residents should not be subject to deportation for "subversion" unless the statute contains an acceptable definition of the word.

Recommendation #6

Permanent residents should not be subject to deportation for what the bill now calls "terrorism" unless the word is re-defined in order to distinguish unacceptable from acceptable violence.

Recommendation #7

Permanent residents should not be subject to deportation merely because they are considered to be "a danger to the security of Canada".

Recommendation #8

Permanent residents should not be subject to deportation for the failure to live in certain communities or work at certain jobs.

Recommendation #9

The requirement for weekly reviews by an adjudicator of an immigrant's pre-hearing detention should not be changed to 30 day reviews.

Recommendation #10

The criteria on the basis of which the adjudicator must order the release of an immigrant in pre-hearing detention should not be changed.

## APPENDIX "C-86/20"



UNIVERSITÉ  
**YORK**  
UNIVERSITY

OSGOODE HALL LAW SCHOOL

4700 KEELE STREET • NORTH YORK • ONTARIO • CANADA • M3J 1P3

Brief to

Legislative Committee  
House of Commons

BILL C-86

"AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT"

First Reading, June 16, 1992

Prepared by

James C. Hathaway  
Osgoode Hall Law School  
York University

July 1992

While assuming full responsibility for the critique which follows, the author gratefully acknowledges the helpful comments of his colleague Professor John M. Evans and of Mr. Montgomery Shillington (Osgoode Class of 1993).



Issues Addressed in this Brief

<u>Subject</u>	<u>Brief Page</u>	<u>Bill Page</u>	<u>Act Sections</u>
1. Access: flight from a country in which protection has ceased	1	41 43 49	46.01(1)(a) 46.04(2) 53(2)(a)
2. Access: persons arriving from a "prescribed country"	2	16 41 43 100 102	14(1)(c) 46.01(1)(b) 46.03(1)(a) 114(1)(s) 114(8)
3. IRB decision-making: false documents and return visits	3	64 64	69.1(10.1)a 69.1(10.1)b
4. IRB decision-making: persons from states which "respect human rights"	5	64 100	69.1(10.1)c 114(1)(s.1)
5. Review by the Federal Court of Appeal	6	72	83(1)
6. Multilateral responsibility agreements	8	92	108.1

1. Access: Flight from a country in which protection has ceased  
p.41, ss.46.01(1)(a); p.43, ss.46.04(2); p.49, ss.53(2)(a).

As drafted, these amendments take no account of the possibility that an individual recognized as a Convention refugee in another state may need to flee that intermediate state because protection breaks down. If a refugee from state "A" is recognized as a refugee in state "B", and subsequently becomes at risk in state "B", that person should be eligible to make a refugee claim in Canada (since he can neither return to state "A" nor stay in state "B"). So long as the individual still has a well-founded fear of persecution in the state of nationality (state "A"), the Convention requires that the claim to refugee status in Canada be recognized unless actual or de facto nationality (defined in terms of protection of basic human rights, including freedom from expulsion) is secured in another state (state "B"). This duty is recognized in the Immigration Act as it currently stands.

Proposed amendment:

Re-instate the current Act's ss.46.01(2) which, with consequential amendments would read as follows:

"Notwithstanding paragraph 1(a), a person is eligible to have a claim determined by the Refugee Division if the person claims a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion in the country that recognized the person as a Convention refugee."



2. Access: Persons arriving from a "prescribed" country

p.16, ss.14(1)(c); p.41, ss.46.01(1)(b); p.43, ss.46.03(1)(a); p.100, ss.114(1)(s); p.102, ss.114(8).

These amendments exclude from the refugee determination process any person who has come to Canada from a country other than their country of nationality which is a "prescribed" country. Prescription is conditioned on "compl[iance] with Article 33 of the Convention", which is further (and incongruously) defined as requiring consideration of four factors: (a) accession to the Convention; (b) policies and practices with respect to refugee claims; (c) general human rights record; and (d) participation with Canada in an international agreement, e.g. for sharing responsibility for examining refugee claims (though the last criterion is not mandatory).

There is a lack of precision here in two respects. First, it must be made clear that the state in question complies not only with Article 33 of the Convention [prohibition on refoulement], but with its Convention obligations as a whole and its general duties under international human rights law. Second, it must be made clear that the laws of the state in question permit the person to re-enter its territory and to make a claim to Convention refugee status upon return, which will be adjudicated by a procedure which meets international standards.

Proposed amendments:

[p.100]: ss.114(1)(s): "prescribing, for the purpose of sharing responsibility for the examination of persons who claim to be refugees, countries that are parties to and comply with their obligations under the Convention and international human rights law;"

[p.102]: ss.114(8): "The Governor in Council shall only prescribe a country under paragraph 1(s) or renew any prescription under that paragraph if the country: (a) ensures respect for the human rights of refugees and refugee claimants as established by the Refugee Convention and international human rights law; (b) has instituted a procedure to identify and protect Convention refugees which meets the standards set by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees; and (c) has undertaken by international agreement or otherwise to re-admit and determine the refugee claims of persons returned to its territory by Canada."

3. IRB decision-making in regard to claimants possessed of false documentation or who have returned to their state of origin

p.64, ss.69.1(10.1)(a); p.64, ss.69.1(10.1)(b).

These new provisions deviate from the important general principle of the 1989 amendments that, because of the potential seriousness of the consequences of an erroneous decision, a split decision of the two Board members hearing a claim should be resolved in the claimant's favor. The new subsections would require a unanimous positive decision of the Board as a prerequisite to the recognition of the claim of any person found by both members of the Board to have disposed of identity documents or to have visited the territory of their state of origin.

The rationale for these amendments is puzzling, since there is no indication whatsoever that the current procedure before the Immigration and Refugee Board has in practice proved in any sense insufficient to deal with legitimate concerns regarding the unwarranted destruction of travel documents and return visits.

Section 10.1 becomes operational only if both members of the tribunal agree that documents were unreasonably destroyed or that a return visit occurred. Yet if both members are satisfied of these factual allegations, the current regime allows for rejection of the claim if the members are satisfied of the relevance of the allegations to the refugee claim. Specifically, the refugee claimant must satisfy the Board of his nationality as a means of ascertaining the correct country of reference for the claim. In the absence of identity documents, the claimant must by his own testimony or otherwise convince the Board of his true national identity. If both members find this testimony not credible, the claim will not succeed. There is therefore no need for ss. 10.1(a).

Similarly, a visit to the territory of the country in which one alleges a fear of persecution, absent a compelling reason (such as an emergency trip to visit a critically ill parent or to rescue a spouse or child remaining in the country of origin), has routinely been recognized a fact which, in the context of the evidence as a whole, may impugn the genuineness of the claimant's need for protection. There is therefore no need for ss. 10.1(b).



The only difference between the actual and proposed legislation is that the amendments would deny to members of the Immigration and Refugee Board the ability to carry out their Convention-derived duty to weigh the relevance of document destruction or return to the country of origin on an equal basis with all other aspects of the claim. The current regime already permits the rejection of claims in which either document destruction or a return visit negates an essential element of the case, but requires, in accordance with international law, that this issue be addressed on the same terms and within the same adjudicative framework as all other protection concerns.

Proposed amendments:

[p.64]: ss.69.1(10.1)(a): delete.  
[p.64]: ss.69.1(10.1)(b): delete.

In the alternative, and without prejudice to the general argument above, ss.69.1(10.1)(b) is drafted in unduly absolutist language. In contrast with ss.69.1(10.1)(a), there is no "valid reasons" exception. This is critical to deal with situations, such as the kinds of emergency trips discussed above, which in international law do not undercut the fact that the individual may have a genuine fear of persecution. In consequence, there is no reason to impose a higher adjudicative threshold for recognition of refugee status.

Alternative amendment:

[p.64]: ss.69.1(10.1)(b): "that the person, without valid reason, has, since making the claim, visited the country that the person claims to have left, or outside of which the person claims to have remained, by reason of fear of persecution, or"

4. IRB decision-making in regard to claimants from states declared to "respect human rights"

p.64, ss.69.1(10.1)(c); p.100, ss.114(1)(s.1).

Like the provision just discussed, this subsection deviates from the split decision norm by requiring unanimity for recognition of the claims of nationals from states declared by Cabinet to "respect human rights." The higher adjudicative threshold codifies an unwarranted scepticism in the consideration of claims by nationals of non-traditional refugee-producing states. The only relevant question in refugee status determination is whether the particular claimant faces a serious risk of persecution, whether or not the state of origin is perceived by Cabinet (on some unstated basis) to be in general terms a rights-respecting nation. Refugee protection must not create obstacles to the recognition of "exceptional" claims by individuals or members of minority groups genuinely at risk in what may be an otherwise rights-respecting country.

Proposed amendments:

[p.64]: ss.69.1(10.1)(c): delete.  
[p.100]: ss.114(1)(s.1): delete.

Alternatively, and at a minimum, it should be recognized that international standards permit special procedural provisions only in the case of "clearly abusive" or "manifestly unfounded" claims, defined as "those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status..." If a provision of this kind is to be maintained, therefore, it should be tied as directly as possible to the primary substantive concern of refugee protection, namely respect for norms of international human rights law.

Alternative amendments:

[p.64]: ss.69.1(10.1)(c): "that the country the person claims to have left, or outside of which the person claims to have remained, by reason of fear of persecution is a country that is prescribed under paragraph 114(1)(s.1) to be a country in which human rights are guaranteed either universally or to all persons of a specified class of which the claimant is a member;

[p.100]: ss.114(1)(s.1): "prescribing, for the purposes of subsection 69.1(10.1) countries the laws and practices of which conform to standards of international human rights law;"



## 5. Review by the Federal Court of Appeal

p.72, ss.83(1).

This is an unprecedented constraint on the authority of an appellate court to review the decisions of an inferior court. In effect, a decision of the Federal Court Trial Division may only be reviewed if the very judge who renders the impugned decision consents to the review. This is clearly tantamount to the eradication in toto of the norm of Federal Court of Appeal oversight of decision-making by the Trial Division. This suggested amendment ignores three important considerations:

(a) The point of an appeal is to allow an examination of an issue by a fresh mind: whether a case raises an important issue should not be decided by the judge who decided the case at first instance. Judges do not like to be overruled, and should not be the sole guardian of access to an appeal. A person refused leave to appeal by the judge who decided the case may reasonably believe that the judge may not be impartial on the appropriateness of granting leave to appeal from his or her own decision;

(b) Whether an important point of law is raised by a decision may only be apparent to counsel after having studied the Trial Division's reasons for judgment. As drafted, this provision requires that leave to appeal be granted by the trial judge "at the time of rendering judgment"; and

(c) An important function of an appellate court is to resolve inconsistencies in lower courts' caselaw. The judge whose decision is being challenged is not well-placed to decide whether such a conflict exists.

Moreover, it must be realized that draconian limitations on appeals may encourage courts in the provinces to exercise their discretion to grant habeas corpus applications on the ground that no meaningful review is available within the legislative scheme. The proposed amendments may also run afoul of section 7 of the Charter of Rights and Freedoms: the principles of fundamental justice may not require an appeal to be provided, but if Parliament has created one, it must satisfy basic notions of fairness.

### Proposed amendments:

[p.72]: s.83(1): An appeal shall lie to the Federal Court of Appeal from a judgment of the Federal Court - Trial Division with respect to any decision or order made, or purported to be made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder only if

(a) the Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated the question; or

(b) the Federal Court of Appeal has granted leave to appeal on the ground that a serious question of general importance is involved that the Court of Appeal should determine.

(2) An application for leave to appeal pursuant to s.83(1)(b) shall be made within fifteen days after the pronouncement of the judgment, although a judge of the Federal Court of Appeal may, for special reasons, extend the time for filing a notice of appeal.

(3) An application for leave pursuant to s.83(1)(b) shall be determined by a single judge of the Federal Court of Appeal without an oral hearing, unless the judge directs that a hearing be held.

(4) Where a judgment of the Federal Court - Trial Division is appealed to the Federal Court of Appeal pursuant to subsection (1), the appeal shall be commenced by filing a notice of appeal within fifteen days after the pronouncement of judgment or the granting of leave to appeal.

(5) A judge of the Federal Court of Appeal may, for special reasons, extend the time referred to in subsection (4) for filing a notice of appeal.

(6) No appeal lies from a refusal of the Federal Court - Trial Division to certify that a serious question of general importance is involved in any matter, nor from a refusal by a judge of the Federal Court of Appeal to grant leave to appeal.



## 6. Multilateral Responsibility Agreements

p.92, s.108.1.

Of all the provisions of the Bill, this is unquestionably the most objectionable. This proposed amendment may not only lead to an effective reversal of the Immigration Act's commitment to refugee status determination in Canada, but it could authorize the creation of long-term obligations for Canada to contribute millions of dollars each year to subsidize other countries' refugee programs -- and all of this would occur without any preliminary scrutiny by Parliament.

Treaty-making is, of course, generally an executive prerogative undertaken by the Minister for External Affairs in consultation with members of Cabinet. Parliament must be formally consulted only (a) with a view to enacting domestic implementing legislation within federal jurisdiction; or (b) prior to the ratification of treaties which involve "... matters of large expenditure or political considerations of a far-reaching character" [(1928) 2 House of Commons Debates 1974, quoted in A. Gotlieb, Canadian Treaty Making 16 (1968)].

In view of the extraordinary breadth of executive authority over treaty-making, the proposed s.108.1 is highly suspect. Since the executive can, of its own initiative and without parliamentary approval, enter into any treaty which does not involve large expenditures or far-reaching political commitments, it follows that s.108.1 is unnecessary to permit Cabinet ratification of routine international treaties. This section must instead be intended to avoid parliamentary scrutiny of treaties which would otherwise be outside the scope of pure executive privilege because they involve either major expenditures or important political consequences.

In fact, the treaties under consideration warrant parliamentary scrutiny on both policy and fiscal grounds. While this brief is not the place to analyze all of the ramifications of the international arrangements currently being considered by Canada, a general outline of their purport will demonstrate that Parliament should not agree in advance and without any specific information to delegate ratification to the executive.

Canada is presently considering participation in collaborative refugee regimes with each of Europe and the United States and Mexico. In general terms, the systems developed are premised on the adjudication of a refugee's claim to protection in the first contracting country in which the refugee arrives. Since direct

routes to Canada from most refugee source countries are non-existent, a significant majority of the claims now examined in Canada would be diverted elsewhere. The quid pro quo is that countries like Canada, which would see arrivals reduced, would be legally obligated financially to compensate those national partners which assume an enhanced share of the collectivized responsibility. With processing costs in Western industrialized states alone standing at more than \$US 5-8 billion per annum, the fiscal consequences of Canada committing itself to subsidize the refugee programs of Mexico, the United States, and Europe are potentially massive.

Moreover, while often referred to as "harmonization" or "responsibility sharing" agreements, the accords developed to date in Europe (such as the Dublin Convention and Schengen Agreements) are not intended to establish collective responsibility for protection, but rather to prevent refugees from upsetting political equilibrium within Europe. These accords do not institute community monitoring of clearly defined procedural standards for status determination, much less mandate fair-minded interpretations of the Convention refugee definition. Rather, they simply prevent refugees from making choices about where they will seek asylum, without any concomitant duty on states to eliminate deterrence schemes. The agreements give states an incentive to offer only the lowest common denominator of protection, since to do otherwise will only lead them to take responsibility for a disproportionate share of the collective duty.

Opposition to these schemes has come not only from human rights and other non-governmental bodies, but from official organs as well. In a memorandum of August 1991 setting out its position on the Dublin Convention and Schengen Supplementary Agreement, UNHCR warned that such treaties raise a potential conflict with the international legal duty of each state individually to implement its obligations towards refugees, and in particular to ensure respect for the principle of non-refoulement. UNHCR noted the differences among different states' asylum procedures and the criteria they use to determine refugee status, and was concerned about the "imbalance", in particular that the strict assignment of responsibilities could lead to the rejection of individual claims which, in another state, might have been recognized.

The 1991 report of the Netherlands Council of State on the Schengen Supplementary Agreement, which advised against ratification, was more blunt:

"The application of obligations essentially deriving from the Convention on Refugees... depends on whether the person is judged to be a refugee in the meaning of



article 1 of the Treaty. This assessment is reserved for national authorities, taking into consideration the Convention on Refugees, but for the remainder, applying their national law and national procedures. The system in the Convention on Refugees assumes that the obligations apply to each of the states which are signatories to the Treaty separately, when a foreigner seeks asylum."

"It is anticipated by the Council that entry into force of the Implementing Agreement without there being some question of harmonization, at least on the main points, of the law and policy on asylum in the Schengen countries, would lead to Dutch policy on asylum being put under pressure. If that policy remains more open than that in other Schengen countries, the Schengen system seems likely to lead to a displacement of the flow of refugees in the direction of the Netherlands, which might cause the competent authorities in the Netherlands to bring their application of the Convention on Refugees into line with that adopted by other Schengen countries."

In short, the type of agreements which the Immigration Department has evinced an interest in acceding to would move Canada away from its traditional commitment to multilateral protection under the auspices of the United Nations, and towards participation in a regional system reserved for industrialized Western states. This is burden-shifting towards the less developed world, not burden-sharing or harmonization as the dominant rhetoric would suggest.

This brief critique of the current state of proposed regional refugee regimes is not meant to imply that Canada and other states traditionally committed to respect for human rights may be unable to secure amendments to the emerging schemes, or to negotiate new multilateral responsibility-sharing arrangements which are compatible with international law and fiscally viable. However, in view of the extremely serious problems with the treaties currently under consideration, it would be unwise in the extreme for Parliament to abdicate its right to consider the details and consequences of specific treaties of this magnitude.

Cabinet already has the authority to enter into international agreements dealing with refugee protection which are in fact routine from a policy and fiscal perspective. Where, in contrast, there are important political or financial issues to be considered, it is wrong for Parliament to delegate away its duty of scrutiny. In either case, the proposed s.108.1 is unwarranted.

Proposed amendment:

[p.92]: s.108.1: delete.

Alternative amendment:

[p.92]: s.108.1(1): "The Minister, with the approval of the Governor in Council and subject to ratification in accordance with subsection (2), may enter into agreements with other countries for the purpose of facilitating the coordination and implementation of immigration policies and programs including, without restricting the generality of the foregoing, agreements for sharing the responsibility for examining refugee claims and for sharing information concerning persons who travel between countries that are parties to such agreements."

[new]: s.108.1(2): "The Minister of Employment and Immigration shall lay or cause to be laid before each House of Parliament, at least sixty sitting days before its effective date, every agreement that is proposed to be entered into under subsection (1), and it shall stand referred to such committees as may be designated or established by each House of Parliament."



## APPENDIX "C-86/21"



BRIEF TO

THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86 TO

AMEND THE IMMIGRATION ACT

August, 1992.

INTRODUCTION

The CANADIAN HISPANIC CONGRESS is honoured to appear before this Legislative Committee on Bill C-86, on behalf of the more than 400,000 Canadians of Hispanic origin living in this wonderful nation. We regret that owing to the limited time allowed for these consultations we have been unable to give the study of this major reform the complete attention that it requires. We have also found ourselves reduced to treating those negative parts of the legislation which would be in our estimation deleterious to the future of our community, while ignoring those positive aspects therein which could indeed improve the Act.

Canada is a country of immigrants. With the exception of the native peoples, every Canadian is either an immigrant or refugee, or a descendant thereof. Even without the two founding peoples (i.e., the English and French) More than 38% of Canadians are of immigrant origins, and -according to the 1986 Census- 16% of Canadians were born elsewhere. This figures should express clearly to our legislators, and to the public servants that carry out their functions, that all our laws and regulations should be imbued with a spirit of great respect and generosity towards the prospective immigrant or asylum-seeker. Those of us who immigrated to Canada fifteen, twenty or more years ago are a product of that generosity; and we view with great trepidation the trend towards a more restrictive and unkind policy.

We hope that our voice and that of other intervenors here before you will convince you that this Bill cannot be enacted in its present form without doing irreparable damage to this country.



These are the main objections of the CANADIAN HISPANIC CONGRESS to Bill C-86 and to the policy put forth in the document entitled Managing Immigration: a framework for the 1990's. A listing of other sections of C-86 which we object to are appended (See section X below, page 3.)

- I. Although the previous Minister of Immigration undertook exhaustive consultations leading to the Five-Year Plan (1991-1995), and although this Plan is clearly predicated on Canada's need to increase the inflow of immigrants in order to develop both demographically and economically, the present Bill (C-86) seems intended to make entry into Canada even more difficult than at present by multiplying the hurdles for all categories of immigrants and by strengthening bureaucracy. The emphasis placed on enforcement and control as opposed to proactive selection, humanitarianism and aid to settlement appears tailor-made to restricting the inflow of immigrants and refugees. Relevant articles: 3; 11; 28; 101.
- II. The Minister's express intent is to stop the flow of "criminals and terrorists", although no concrete data are produced to substantiate the pretended urgent need for quasi-police-state measures beyond those already afforded by the C-84 amendments to the Act. In effect, out of the 100,000 refugee claimants processed since these amendments came into effect, only 43 cases of criminal acts have been produced by the Minister as proof of the need for further strengthening of the repressive powers afforded by said Act. Relevant articles: 11(1),(2),(3),(4),(5); 28; 38(3),(6); 41; 68; 101.
- III. The Bill would restrict the mobility rights of prospective immigrants. As stated in the C.E.I.C. document Managing Immigration: a framework for the 1990's: "Proposed changes will make it possible to set conditions which limit where people can settle for a specified period of time after coming to Canada...If an applicant's stated intention to settle in a particular place is relevant to accepting the application, acceptance may be conditional on the applicant residing there for a reasonable period of time... If they do not, they could be subject to removal." (pg.17)  
  
We find this in violation of Canadian legal practice and traditions. In effect, it is tantamount to a Gastarbeiter system. It is a possible violation of Section 6 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Relevant article: 101(10).

- IV. The proposed extension of the inadmissibility provisions of the Act, beyond having a verifiable criminal record, to an applicant or refugee claimant of whom there be -in the eyes of an immigration officer- "...reasonable grounds to believe..." he or she has committed a crime, is an open door to gross violations of the applicant's rights. This presumption of guilt without habeas corpus is a clear violation of due process and of Charter rights under Section 11. Furthermore, in the case of refugee claimants, this clause, if enacted, could make Canada an accomplice in repression, as many Third World regimes tend to categorize any dissident as a "criminal". In some cases, collaboration with "law-enforcement" or intelligence agencies in these countries would tend to produce a biased record of the claimant's experiences prior to entering Canada.  
Relevant article: 11.
- V. Introduction of universal fingerprinting and photographing of refugee claimants -as proposed in the document Managing Immigration (pg.20) would be an odious police-state measure which would create an inferior status for certain classes of persons legally residing in Canada. It would not only constitute a violation of the right to privacy, but also exert mental anguish on refugees who may have suffered similar police controls under repressive regimes. It may also constitute for such individuals a form of cruel and unusual punishment interdicted by Section 12 of the Charter of Rights and Freedoms.  
Relevant article (?): 35.
- VI. The Bill intends to reactivate the "Safe third country" concept, which has been found inoperative in the last three years since the C-55 amendments. Any return to the fashioning of a list of safe host countries to which refugee claimants can be returned (refoulement) would entail a diminution of protection for asylum-seekers -as other developed countries have by-and-large worse records than Canada in the area of protection.  
Relevant articles: 36; 41; 43; 60(6); 101(7).
- VII. The Bill would "...deny access to the refugee status determination system..." to claimants who -in the eyes of immigration officers- "...do not need Canada's protection..."(pg.22 Managing Immigration) By putting the first stage of determination in the hands of immigration officers, and



out of the hands of the I.R.B., the right of the claimant to an oral hearing before a competent tribunal -as guaranteed by the Supreme Court in Singh et al. vs. M.E.I.C. (1985)- will be circumvented. The 1988 amendments to the Act, creating the I.R.B. recognized the necessity for an independent and qualified board to determine refugee claims. We do not understand the need to backtrack scarcely 3½ years after C-55. Senior Immigration officers are not competent to determine the credible basis of a claim. Access should be guaranteed for all refugee claims directly to the I.R.B. as per the spirit of the Geneva Convention.

Relevant articles: 1(11); 17; 23; 35; 38(2).

VIII. The Bill would eliminate publicly-funded legal counsel for refugee claimants. This would create a situation where very few claimants (i.e., those who knew how to access a lawyer and could afford legal fees) would have recourse to legal counsel to represent them before an increasingly adversarial process, wherein the burden of proof falls on the claimant and the benefit of the doubt rests with the Minister. This entails a violation of due process and of the Charter of Rights under Section 10(b).

Relevant articles: 11; 19; 60(3).

IX. The Bill would grant extensive powers to Immigration officers to detain applicants and claimants for prolonged periods of time, to deport people without access to the courts, and to limit appeals to said courts. The Minister has not proven the necessity to grant greater powers to a bureaucracy that has been unable so far to control immigration, in spite of all the powers granted 3½ years ago by the C-55 and C-84 amendments to the Act. These arbitrary powers constitute a possible violation of Sections 7, 9 and 10 of the Charter of Rights and Freedoms.

Relevant articles: 28; 35; 41; 68. (Detention).

41; 72; 124. (Limiting appeals).

X. Appendix:

Other articles of C-86 we object to:

2; 4; 5; 12; 13; 15; 16; 21; 22; 26; 29; 30; 31; 37; 40; 46; 65; 67;  
69; 70; 93; 94; 98; 104 and 121.

The Canadian Hispanic Congress will be happy to clarify as to the content of our objections to these articles at any time during these hearings or subsequently.

-----

This brief was prepared for the Canadian Hispanic  
Congress by Pascual Delgado - Commissioner in  
Matters of Employment, Immigration and Race Relations.  
August, 1992.



## APPENDICE "C-86/18"

### Commentaires présentés au Comité législatif sur le Projet de loi C-86

#### 6(1)

Nous nous interrogeons sur la modification apportée au paragraphe 6(1), particulièrement en ce qui concerne la détermination des chances qu'a l'immigrant de réussir son installation. Quel est l'objet de cette modification? Comment sera-t-elle appliquée par les agents des visas? Si une personne répond aux critères de sélection, mais que d'autres individus sont jugés plus aptes à s'établir au Canada, que fera-t-on du cas de cette personne? À l'aide de quels critères les décisions seront-elles prises? Parce qu'elles mettent en cause des jugements personnels, de telles décisions peuvent s'avérer inexactes. Nous n'avons pas l'impression que ces dispositions encourageront les requérants qui réunissent les conditions voulues à entrer au Canada; en fait, elles les décourageront plutôt, puisqu'ils pourront dans un premier temps répondre aux critères de sélection, tout en étant incapables d'obtenir un visa.

#### 6(b)

En ce qui concerne l'alinéa 6b), nous nous interrogeons sur le sort des requérants qui seront acceptés à l'intérieur d'une année de planification, mais à qui on n'aura pas délivré de visa avant que les niveaux ne soient atteints pour cette catégorie particulière. Recevront-ils leur visa l'année suivante ou leur demandera-t-on de présenter une nouvelle requête et de payer un nouveau droit de traitement? Le message qu'on envoie aux éventuels immigrants canadiens se résume à ceci : «C'est à prendre ou à laisser.» On n'encouragera pas les meilleurs immigrants à présenter une demande. Ils présenteront plutôt une demande dans les pays qui souhaitent les accepter et traiter leur cas selon les modalités réglementaires et d'une façon équitable et transparente.

#### 6(8)

Les modifications proposées au paragraphe 6(8) imposent une nouvelle contrainte aux personnes à charge qui doivent établir dans quelle mesure elles seront capables de réussir leur installation au Canada. Il s'agit d'un ajout aux critères normaux auxquels doit répondre le requérant principal. Même si on envisage d'inclure dans la nouvelle définition les enfants handicapés, la plupart des personnes à charge qui seront évaluées à la lumière de ces nouveaux critères ne seront atteintes d'aucun handicap, mais continueront de croître et de grandir en tant qu'individus. Leur plein potentiel

peut ne pas encore s'être réalisé, ce qui rend extrêmement difficile l'application d'une évaluation définitive. La présélection des enfants non handicapés représente un problème possible et des garanties sont nécessaires.

#### 10(1)

Si l'article 10.1 vise à permettre à certaines catégories de requérants de présenter des demandes de visa d'immigrant, de permis de travail ou d'études de l'intérieur du Canada, nous appuyons cette initiative. Nous croyons qu'elle facilitera la tâche aux personnes qui créent des entreprises au Canada avant que leur demande n'ait été traitée au Canada. De plus, si des permis temporaires sont délivrés au Canada, on pourra consacrer les ressources dont disposent les bureaux des visas à la réalisation des buts numériques fixés quant à l'admission d'immigrants au Canada -- ce qu'on n'a pas réussi à faire au cours des deux dernières années.

Cependant, si l'article 10.1 vise à limiter la liberté qu'ont les requérants de présenter une demande au bureau des visas de leur choix, nous croyons qu'il aura pour effet de ralentir la délivrance des visas, tout en créant plus d'arriérés dans le traitement. De plus, refuser aux requérants le droit -- maintenu par les tribunaux -- de présenter une demande au bureau des visas de leur choix priverait le Ministère d'une façon peu coûteuse de réduire les déséquilibres qu'on observe dans l'allocation des ressources affectées au traitement des visas.

#### 14

Il semble que l'article 14 imposera des droits d'établissement conditionnels à certaines catégories d'immigrants. Peut-être la mesure a-t-elle été envisagée afin de permettre au Ministère de forcer des individus à vivre où il estime que leurs compétences et leurs talents sont requis. Peut-être servira-t-elle à restreindre certains autres aspects de la vie ou du comportement d'un immigrant au Canada. Nous croyons que ces dispositions sont contraires à celles de la Constitution et de la Charte, et qu'elles s'avéreront presque certainement inapplicables. Vaut-il la peine de consacrer de l'énergie à l'adoption et à la défense d'une telle loi lorsqu'il y a des doutes manifestes quant à sa pertinence?

#### 19(1)a)

Nous appuyons les modifications prévues à l'alinéa 19(1)a) du projet de loi qui visent apparemment à réduire les préoccupations qu'a l'Immigration en ce qui a trait au «fardeau excessif» qui pourrait peser sur les services sociaux et de santé. Il semble que



le Règlement confèrera une signification à l'expression «fardeau excessif». On devrait prendre en considération que tous les êtres humains représentent un fardeau pour ces services. L'expression «fardeau excessif» devrait être encadrée par une forme de calendrier. Par exemple, un Canadien parrainant un parent atteint d'une maladie quelconque ne devrait pas être jugé inadmissible s'il est peu vraisemblable que les services sociaux et de santé auront à porter un fardeau excessif dans les cinq premières années de résidence, par exemple.

**19(1)b)**

L'alinéa 19(1)b) vise apparemment à conférer une certaine souplesse aux personnes qui n'ont pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs propres besoins ainsi qu'à ceux des personnes à leur charge; elles pourront, pour assurer leur soutien, prendre les dispositions nécessaires, à l'exclusion de l'aide sociale. Nous suggérons que l'«aide sociale» soit définie de façon à ce que les agents puissent distinguer les mécanismes de soutien tels que l'assurance-chômage ou l'indemnisation des accidents du travail et le bien-être social. De plus, cette disposition devrait prévoir une composante temporelle. Dans de nombreux pays, y compris le Canada, le soutien à court terme est une caractéristique du filet de sécurité sociale. Le fait d'avoir eu recours à ce filet ne devrait pas constituer un obstacle à l'admission.

**19(2)a), 27(1)a)(2) et 27(2)d)**

Nous croyons que les principales modifications apportées aux alinéas 19(2)a), 27(1)a)(2) et 27(2)d), qui comprennent les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, sont inadéquates et ne servent qu'à prolonger la souffrance des requérants qui ont commis une petite erreur, traitée légèrement par les tribunaux. Nous nous interrogeons sur la nécessité d'imposer une norme supérieure à celle qui existe déjà dans les dispositions législatives actuelles. Si le gouvernement a l'intention de retenir ce paragraphe, nous recommandons que les décisions touchant la réadaptation soient déléguées aux agents des visas et de l'immigration. Nous croyons que ces décisions peuvent être prises à la base et préserver la sécurité de la société canadienne, comme l'exige l'article 3 de l'actuelle *Loi sur l'immigration*. De telles propositions ne sont pas nouvelles; on y a aujourd'hui recours en Australie pour déterminer si des individus sont réadaptés ou non.

**23(4) et 27(4)**

Nous sommes en désaccord avec les nouveaux pouvoirs qui sont conférés aux agents principaux de l'immigration. Ces pouvoirs les habilitent à prendre des mesures d'exclusion, conformément au paragraphe 23(4), et d'interdiction de séjour, conformément au paragraphe 27(4), ce qui peut se traduire dans les deux cas par des mesures d'expulsion, au cas où l'intéressé ne serait pas en mesure de confirmer son départ du Canada.

Nous nous interrogeons sur la façon dont l'agent principal de l'immigration examinera les allégations et en arrivera à une décision juste et équitable.

Cette décision sera-t-elle prise dans un contexte officiel assimilable à une enquête? L'intéressé sera-t-il informé des allégations? Lui donnera-t-on de nombreuses occasions d'y répondre, comme le prévoient les règles de la justice naturelle?

L'OPIC estime que cette situation constitue un retour aux jours anciens, alors qu'un agent spécial convoquait une enquête dans laquelle il servait à la fois de procureur, de juge et de jury. En revenir à ce système équivaldrait à abandonner tous les gains faits au cours des dernières années en ce qui a trait à l'équité, à l'impartialité et au respect des droits de l'intéressé. Confier la responsabilité du processus de détermination aux agents principaux de l'immigration constitue une proposition des plus régressives, qui contredit le principe voulant qu'un individu soit innocent jusqu'à preuve du contraire et qu'il ait droit à une audience complète et adéquate tenue devant un arbitre impartial et sans idées préconçues. Nous croyons que la modification proposée pourra donner lieu à des abus de la part des représentants officiels de l'Immigration qui, dans de nombreux cas, n'ont pas la formation, les connaissances et l'expérience pouvant leur permettre de prendre une décision juste et impartiale, sans être indûment influencés par leurs supérieurs ou par leurs pairs.

Si la Commission a l'intention d'adopter ces dispositions, qui conféreront aux agents principaux de l'immigration des pouvoirs extraordinaires, nous croyons que la disposition devrait prévoir :

- a) le droit d'un individu se trouvant à un point d'entrée de se retirer avant que la mesure d'exécution ne soit prise et
- b) le rétablissement du pouvoir qu'a l'agent principal de l'immigration d'octroyer une nouvelle autorisation de séjour, tel que le propose le paragraphe 27(2.1), pour permettre à l'intéressé de modifier sa situation.



**37(5)**

La modification apportée au paragraphe 37(5), qui stipule que «tout départ du Canada annule automatiquement le permis, sauf dans les cas où celui-ci précise que son titulaire est autorisé à quitter le Canada et à y entrer», ne vise qu'à promouvoir les conflits et la confusion. D'abord, elle crée deux classes de permis, l'une grandement souhaitable, en raison de sa souplesse, l'autre moins souhaitable. Chacun voudra obtenir le permis grandement souhaitable, mais les agents de l'Immigration, pour mettre ce paragraphe en application, voudront délivrer le permis le plus restrictif. Des discussions et des démarches s'ensuivront. Plus de personnes se trouvant apparemment dans la même situation obtiendront des types de permis différents. Des discussions s'ensuivront. La vie des personnes change, les événements changent, le monde change, et les personnes titulaires des permis moins souples demanderont des permis d'entrée. Des discussions s'ensuivront. Les permis visent à permettre de passer outre à une interdiction que le gouvernement peut appliquer mais décide de ne pas appliquer pour une raison ou pour une autre. Si le gouvernement accepte d'abord de lever l'interdiction, quel problème le voyage pose-t-il? Sans doute cette modification vise-t-elle à déjouer les plans d'un petit nombre de personnes, comme le permis de retour pour résident permanent était destiné à freiner les activités de quelques-uns. Nous nous opposons à cette modification, parce qu'elle propose un contrôle administratif, et non pas réel. C'est dans la décision de délivrer un permis, de l'annuler ou d'en prolonger la durée de validité que réside le contrôle réel.

**37(3)**

Nous appuyons le nouveau paragraphe 37(3) qui permet la délivrance d'un permis du Ministre pour une période pouvant s'étendre jusqu'à trois ans. Il s'agit d'une étape positive. Cependant, pourquoi ne pas étendre la période jusqu'à cinq ans pour accommoder les individus décrits au paragraphe 38(1).

**69**

Dans l'article 69, nous notons de subtiles modifications au droit à un avocat. En tant que membre d'un organisme professionnel, nous sommes préoccupés depuis un certain temps par des rumeurs et des insinuations voulant que la Commission ait l'intention d'inclure dans le Projet de loi C-86 des restrictions réglementaires visant la capacité qu'ont les experts-conseils de représenter leurs clients devant les tribunaux de l'Immigration. Nous comprenons que la Commission cherche à obtenir la coopération des provinces en ce qui a trait à l'accréditation des experts-conseils. Certaines informations laissent entendre que seuls les avocats, les ONG ou des amis ou des parents non rémunérés seront habilités à

représenter des clients et autorisés à représenter une personne devant un tribunal. Nous comprenons que la Commission s'inquiète de ce que la représentation par une personne qui n'est pas juriste puisse se traduire par des services d'assistance judiciaire qui ne respectent pas les normes en ce qui a trait à la connaissance et à l'utilisation correcte de la jurisprudence et des points de droit. La Commission semble croire que les experts-conseils ne devraient avoir le droit de comparaître devant des conseils et des tribunaux que si leurs activités sont supervisées par un membre du Barreau, même si peu des membres de son propre personnel sont avocats ou procureurs.

Il est évident que les membres et les cadres de l'OPIC s'opposent à cette démarche en tant que méthode efficace pouvant permettre de contrôler cette profession en pleine croissance. Nous considérons que ces mesures contrecarrent les activités commerciales légitimes d'experts-conseils affichant une formation et une éthique solides, tout en soumettant le gagne-pain d'un groupe particulier à des restrictions et à des conditions de travail manifestement injustes. Si la Commission s'inquiète sincèrement de la qualité de la représentation assurée aux clients, il semble illogique de donner à des ONG et à des parents ou amis non rémunérés du requérant un accès complet au processus, alors que des experts-conseils expérimentés n'y ont pas droit. Nous ne comprenons pas comment la restriction du droit traditionnel d'un requérant à être représenté par un conseiller de son choix préserve l'intégrité du processus ou aide un client. Nous ne comprenons pas comment le fait de favoriser des parents et des amis non rémunérés et non formés aux dépens des experts-conseils aide la Commission ou ses clients, alors que, inversement, des avocats ou des procureurs sans expérience ou sans formation peuvent comparaître sans restriction.

Nous vous pressons de mettre en doute les motivations de la Commission à cet égard. Le droit de choisir son propre conseiller ne devrait pas être rejeté de façon si abrupte et arbitraire. Nous ne connaissons aucune étude ou enquête qui puisse soutenir ces pratiques draconiennes et restrictives, et nous ne croyons pas que la Commission puisse présenter des raisons valables pouvant en justifier l'adoption.

#### **102. 001**

L'article proposé 102.001 reconnaît la nécessité d'examiner les entreprises et les fonds agréés. Dans le cadre du programme actuel des investisseurs, il s'agit manifestement d'un problème, à la fois du point de vue du respect des règles de l'Immigration et de celui des avantages pour le Canada. Il s'agit d'une bonne idée qu'on pourrait renforcer en augmentant la protection offerte aux investisseurs contre des gestionnaires de projet qui n'ont pas d'intérêt véritable à protéger les intérêts des investisseurs. Si



ce problème n'est pas traité, le programme aura la réputation d'être injuste et extrêmement risqué. Les principaux torts faits au programme des investisseurs viendront d'abus commis par des gestionnaires de projet au Canada, et non par les individus qui demandent la résidence permanente en vertu de ce programme.

#### 114

Les modifications proposées à l'article 114 concernant l'établissement de critères de sélection semblent permettre la sélection des immigrants à partir du haut -- à partir d'un groupe d'immigrants qui répondent apparemment aux critères de sélection et ne diffèrent entre eux que dans l'esprit de l'agent, au moment où une décision est prise en ce qui concerne les personnes les plus susceptibles de réussir leur installation au Canada. Les requérants n'auraient ainsi aucune garantie quant aux chances raisonnables de succès de leur demande, étant donné qu'ils se trouveraient à la merci des évaluations changeantes des agents des visas et en concurrence directe avec des requérants du monde entier.

Nous ne comprenons pas comment une telle mesure pourrait être juste. Il n'est pas évident qu'une telle méthode de sélection améliorerait la qualité des immigrants accueillis au Canada. En fait, les requérants les mieux qualifiés pourraient décider de ne pas participer à une telle loterie et choisir plutôt un pays qui offre des perspectives d'accueil claires, selon des normes connues et appliquées de façon transparente. Il pourrait arriver que le Canada se retrouve avec les requérants qui n'ont pas d'autres choix véritables. À notre avis, le concept de sélection par le haut témoigne d'un manque de respect à l'égard des immigrants éventuels; il pourrait ne pas favoriser le choix des meilleurs requérants, puisque ceux-ci pourraient choisir de présenter une demande ailleurs.

#### 114(10)

Nous croyons que les dispositions rétroactives prévues au paragraphe 114(10) ne devraient pas s'appliquer aux requérants approuvés provisoirement qui attendent qu'un visa leur soit délivré. Ces requérants ont répondu aux critères de sélection en vigueur au moment où ils ont présenté une demande. Si la Commission souhaite encourager la migration au Canada des meilleures personnes, l'équité veut qu'on ne refuse pas de visa de cette façon, simplement parce que la Commission décide de changer les règles du jeu.

**103(6)**

Le nouveau paragraphe 103(6) prévoit un examen des motifs de la garde, si un interrogatoire, une enquête ou un renvoi n'a pas lieu dans les 48 heures. Il prévoit également un nouvel examen après 30 jours. C'est beaucoup trop long. Si les nouvelles propositions prévoyant l'examen de la garde d'un accusé une fois tous les 30 jours étaient adoptées, il n'y aurait aucune disposition prévoyant que la personne puisse comparaître devant un arbitre dans un délai inférieur à 30 jours, advenant une situation qui pourrait justifier sa mise en liberté.

Dans les nouvelles dispositions législatives, rien n'a apparemment été prévu pour aider les personnes à obtenir le remboursement des dépôts de cautionnement et de garantie, une fois qu'il n'y a plus de raison de retenir l'argent. À l'heure actuelle, les gens peuvent attendre un an pour obtenir le remboursement de leur argent. Cela n'est pas raisonnable. Une disposition devrait prévoir le remboursement de la caution à l'intérieur d'un délai précis.



**Recommandations au Comité législatif sur le Projet de loi C-86**

- \* En ce qui concerne la sélection des immigrants, les normes devraient être élargies de façon à permettre le parrainage d'immigrants par des sociétés qui a) oeuvrent dans des secteurs industriels particuliers ou désignés que le gouvernement désire promouvoir ou b) dans des lieux où il est difficile d'attirer des individus hautement qualifiés. Les sociétés devraient signer un engagement à fournir de l'aide au même titre que les parents, à cette exception près que la compagnie assurerait son aide au moyen d'une offre d'emploi faite à l'individu. L'effet et la sécurité sont les mêmes que dans le cas des parents aidés, mais, dans ce cas, des personnes compétentes qui, autrement, auraient pu ne pas se qualifier pour l'admission, viendront au Canada, avec un emploi assuré et une chance de réussir leur installation.
- \* Nous croyons que toute personne qui a vécu au Canada de façon continue pendant trois ans, en vertu d'un permis de travail approuvé, devrait être considérée comme faisant partie des classes aptes à demander la résidence permanente au Canada, à condition qu'elle bénéficie d'une promesse d'emploi continu. Pour nous, cela est évident, étant donné que la demande du marché de l'emploi ne peut être satisfaite à l'intérieur du Canada, en raison des compétences spécialisés, des aptitudes linguistiques ou des connaissances des marchés mondiaux qui sont exigées, et en raison de l'engagement contracté par l'individu et par la société. Nous croyons également que les entrepreneurs qui créeront de l'emploi, mais qui ne peuvent attendre que leur demande ait été traitée au moyen d'un lent processus, devraient facilement obtenir des permis de travail.
- \* Pour appuyer le point précédent, nous aimerions qu'un règlement clarifie ce qu'est une offre d'emploi et qu'un processus, à l'intérieur du gouvernement, fasse en sorte que la définition prenne en considération la réalité du secteur privé. À l'heure actuelle, le processus est un fouillis dans lequel des politiques locales sont élaborées au cas par cas, pour répondre aux besoins du marché de l'emploi; en réalité, il frustre les employeurs et ne répond pas aux besoins des chômeurs. Certains conseillers en emploi se considèrent comme des agents chargés d'exécuter la Loi et dictent aux employeurs la période pendant laquelle ils approuveront une offre d'emploi, indépendamment du besoin qu'à l'employeur d'un employé permanent occupant un poste permanent. Ce sont les employeurs, et non les conseillers en emploi, qui devraient établir si les postes offerts sont temporaires ou permanents. La Division de l'emploi de la Commission a besoin d'orientation de politique et de leadership pour simplifier les processus d'approbation des travailleurs étrangers, pour devenir plus conviviale, pour promouvoir la compétitivité de

l'industrie canadienne et pour permettre au Canada d'agir en concurrent efficace dans une économie mondiale.

- \* À notre avis, la liste des occupations désignées produite par l'Immigration devrait avoir la préséance lorsque des demandes présentées par des travailleurs étrangers sont évaluées. Si l'occupation figure sur la liste désignée, la demande du travailleur devrait être approuvée automatiquement. Une fois de plus, il ne s'agit pas d'une question de droit, mais bien de politique, d'orientation et de leadership.
- \* Nous pensons également que les occupations qui obtiennent une cote de cinq ou plus sur la liste générale des occupations de l'Immigration devraient avoir la préséance dans l'évaluation des demandes présentées par des travailleurs étrangers, lorsque le poste est offert dans une région où il est difficile d'attirer des immigrants. Ces postes devraient être automatiquement approuvés.
- \* Nous croyons que le système de sélection de l'Immigration devrait être adapté à la réalité des années 90. La famille d'aujourd'hui est une famille qui travaille, le mari et la femme agissant tous deux comme pourvoyeurs. Le système de sélection actuel évalue le mari ou la femme selon les critères. Si l'un des deux réussit, la famille est acceptée; si les deux échouent, la famille est rejetée. Nous croyons que les critères de sélection devraient prendre en considération le facteur que représente le deuxième revenu. Par exemple, si ni le mari ni la femme ne répondent aux normes de sélection, mais qu'ensemble ils satisfont à une autre norme, la famille devrait être approuvée. C'est une autre façon d'accorder des points supplémentaires, actuellement réservés à certains parents de résidents canadiens à titre de parents aidés, mais cela a pour effet de «raffaîchir» la sélection et de la mettre à jour. Il va sans dire que ce système contribuerait grandement à la reconnaissance du deuxième revenu du ménage, habituellement la contribution de la femme.
- \* Chez les requérants, les entrepreneurs et les travailleurs autonomes devraient se trouver dans le premier groupe de la sélection proposée des immigrants, de façon à ne pas être assujettis à des limites numériques. Ce sont des gens qui prennent des risques, créent de l'emploi et se suffisent à eux-mêmes. Au Canada, la majorité des nouveaux emplois sont créés par de petites entreprises et les petites entreprises sont créées par des personnes qui ont des idées et qui sont animées par une vision. Pour cette catégorie d'immigrants, le traitement prioritaire est essentiel à la régénération de l'entreprise canadienne, qui créera de l'emploi et fera preuve de leadership dans ce secteur. Le Canada ne peut se permettre de courir le risque de perdre ces personnes. Nous devons promouvoir et encourager les demandes émanant de ce groupe, sans obstacles ni restrictions numériques.



**APPENDICE «C-86/19»**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU : Comité législatif sur le projet de  
loi C-86 (immigration) Chambre des  
Communes

OBJET : Modifications à la Loi sur  
l'immigration

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR : L'Association canadienne des  
libertés civiles

DÉLÉGATION : A. Alan Boroyov  
(Avocat principal)

## INTRODUCTION

L'Association canadienne des libertés civiles est un organisme national bénéficiant de l'appui financier de plus de 7000 personnes réparties partout au Canada et d'environ 50 organisations qui elles, représentent plusieurs milliers de Canadiens. L'Association compte également huit chapitres affiliés. Nos membres et sympathisants représentent une grande diversité d'intérêts et de professions : ce sont des avocats, des écrivains, des femmes au foyer, des syndicalistes, des cadres d'entreprises, des dirigeants de groupes minoritaires, des enseignants, des diffuseurs, etc.

Nos objectifs consistent notamment à :

- promouvoir l'adoption de mécanismes juridiques visant à contrer les violations déraisonnables des libertés et de la dignité individuelles par les pouvoirs publics;
- promouvoir le recours à des modalités équitables de règlement et d'arbitrage des litiges en cette matière.

Le lien entre ces objectifs et le pouvoir de déportation du gouvernement va de soi. En effet, le pouvoir d'expulser des personnes du territoire national recèle à tout le moins un potentiel de violation des libertés et de la dignité des personnes concernées. Il en va de même du pouvoir de détenir des gens en attendant qu'un litige sur l'ordonnance de déportation ait fait l'objet d'une décision ou que cette ordonnance soit appliquée.



**PORTÉE DU PRÉSENT MÉMOIRE**

Les pages qui suivent portent essentiellement sur la question de la déportation des résidents permanents. Il ne faut pas en conclure que l'Association canadienne des libertés civiles ne voue aucun intérêt aux réfugiés, à la réunification des familles, au traitement accordé aux visiteurs et aux nombreuses autres questions importantes visées par le projet de loi C-86.

Malheureusement, le projet de loi est volumineux et complexe, et le délai écoulé entre son dépôt et les audiences du Comité n'a été que de quelques semaines en plein coeur de l'été, période de vacances privilégiée par de nombreuses personnes. Pour une organisation de bénévoles disposant de ressources limitées, il est impossible de rédiger un mémoire exhaustif dans un délai si court. Par ailleurs, il est difficile de concevoir comment l'adoption en toute hâte de ce projet de loi peut servir l'intérêt public.

La première recommandation que nous aimerions donc formuler, et qui subordonne toutes les autres, est de demander au Comité de remettre ses audiences à la fin de l'automne au plus tôt. La question de l'immigration comme telle et les modifications proposées dans le projet de loi sont susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la population et les institutions de notre pays. Le projet de loi devrait donc faire l'objet d'un débat public sérieux. Si l'échéancier actuel est maintenu par le gouvernement, ce débat n'aura jamais lieu. Par respect pour les millions de Canadiens dont les intérêts risquent d'être touchés, l'Association canadienne des libertés civiles demande donc que le calendrier législatif soit modifié.

En matière d'immigration, la manière dont les résidents permanents sont traités soulève de nombreuses questions relevant du respect des libertés civiles. De manière générale, notre pays doit beaucoup à ces personnes qui se sont exilées avec la conviction qu'elles seraient autorisées à résider ici indéfiniment. La déportation de cette catégorie d'étrangers a donc suscité une attention toute spéciale de la part de notre organisation. Par conséquent, le présent mémoire met l'accent principalement sur cet aspect restreint du projet de loi. Même en limitant ainsi notre intervention, il est possible que les contraintes de temps nous aient obligés à formuler des remarques plus superficielles que le sujet ne le mérite.

Puisque certains autres groupes jouissent d'une expérience plus grande que nous dans un certain nombre d'autres domaines visés par le projet de loi, nous sommes obligés de leur laisser la tâche de formuler les critiques relativement à ces problèmes. Nous n'entendons pas par là que nous endossons nécessairement chacun des détails de leurs analyses et de leurs recommandations, puisque dans de nombreux cas, nous n'en avons même pas pris connaissance. Cependant, nous sommes sympathiques à l'ensemble de leur démarche, nous respectons leur expertise et nous croyons que leurs mémoires apporteront une contribution importante au processus.

#### Recommandation 1

**Que les audiences et le débat sur le projet de loi en question soient remis au moins à la fin de l'automne de cette année.**



**CRITÈRES POUR LE RETRAIT DU STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT****Appartenance à certaines organisations**

Avec l'ajout du sous-alinéa 19(1) c.2)\*, les résidents permanents seront passibles de déportation «s'il y a des motifs raisonnables de croire [qu'ils] sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à la perpétration d'une infraction qui peut être punissable par mise en accusation aux termes d'une loi fédérale ou a commis à l'étranger un fait - acte ou omission - qui, s'il avait été commis au Canada, constituerait une telle infraction».

S'il peut être acceptable de déporter des gens qui ont réellement commis un crime ou qui ont participé à sa perpétration, on ne peut toutefois justifier la déportation de résidents permanents pour le simple motif qu'ils appartiennent à la même organisation que ceux qui ont commis le crime en question. Des personnes honnêtes dont les activités sont tout à fait légitimes appartiennent souvent à des organisations ayant posé des gestes répréhensibles. En effet, certaines organisations par ailleurs respectables ont parfois été mêlées à la perpétration d'infractions. Qu'on songe par exemple à la GRC dont une des politiques officielles a déjà recommandé la violation du courrier dans des circonstances où ce geste était formellement interdit par la loi.

Bien que nul ne croie que le gouvernement utiliserait ses nouveaux pouvoirs contre un immigrant qui aurait travaillé pour la GRC, nous ne pouvons être aussi affirmatifs dans d'autres cas, comme celui des personnes ayant milité, entre autres, dans les mouvements de défense des droits civils aux États-Unis, au sein de Greenpeace ou dans un certain nombre de syndicats internationaux. Il est arrivé

\*

La numérotation correspond à celle des modifications proposées à la Loi sur l'immigration.

que des organisations de ce genre commettent des infractions, se livrent à des méfaits consécutifs à des manifestations ou à des piquets de grève, ou ne respectent pas des injonctions émises par les tribunaux. Certaines de ces organisations ont commis ces infractions au Canada et d'autres, ailleurs dans le monde. Le Canada pourrait donc décider de déporter des disciples de Martin Luther King parce qu'ils ont participé à des manifestations illégales, bien que non violentes, contre la ségrégation raciale. Et ce n'est pas tout. En vertu du projet de loi, on pourrait également autoriser la déportation non seulement des personnes qui ont, dans les faits, violé les lois en question, mais également de nombreuses autres personnes dont le seul tort a été d'appartenir à la même organisation que les coupables.

De toute évidence, le projet de loi souffre d'une lacune importante : il ne comporte pas de définition du mot «membre». Faut-il, pour être réputé membre d'une organisation, avoir payé des cotisations? Qu'arrive-t-il alors dans le cas des organisations qui n'exigent pas de cotisations? Estimera-t-on que distribuer des tracts, participer à des manifestations ou accomplir des corvées comme mettre des lettres dans des enveloppes et y coller des timbres est une preuve suffisante d'appartenance à un groupe donné même si la personne concernée n'a participé à aucune activité criminelle?

En outre, même si la qualité de membre d'une de ces organisations, en supposant qu'elle soit définie de manière convenable, était réputée un motif valable de déportation, pourquoi l'appartenance passée aussi bien que présente à une organisation devrait-elle l'être? Notre expérience nous enseigne que toutes sortes de gens se joignent à une multitude d'organisations pour des raisons tout à fait légitimes sans avoir la moindre idée que les organisations



en cause sont engagées dans des activités suspectes. De nombreuses personnes démissionnent d'une organisation dès qu'elles se rendent compte que celle-ci participe à des activités louches. En vertu du projet de loi, des personnes aussi scrupuleuses seraient passibles de déportation tout autant que celles qui se sont montrées négligentes au sujet des écarts de conduite de l'organisation à laquelle elles appartenaient quand elles n'étaient pas carrément complices de ces activités.

Il va aussi de soi qu'un grand nombre de personnes qui s'étaient associées à des organisations douteuses en sont demeurées membres même si elles étaient au courant des méfaits commis par celles-ci. Prenons par exemple les partis communistes d'Europe de l'Est. Il fut un temps où ces partis contrôlaient tout au sein des sociétés où ils exerçaient leur influence, notamment la possibilité d'obtenir un emploi intéressant. Ainsi, des multitudes de gens y ont adhéré dans le but d'assurer une certaine sécurité financière à leur famille. On pourrait prétendre qu'une telle conduite souffre d'un manque d'héroïsme. Toutefois, en l'absence de participation directe aux activités contestables de ces partis politiques, la gravité du geste est toute relative et ne saurait justifier une sanction aussi sévère que la déportation. Il existe vraisemblablement des centaines de situations de ce genre dans les pays totalitaires. Des gens se sont trouvés par la force des choses à appartenir à des organisations qui contrôlaient les principaux leviers économiques de leur pays d'origine. Le rôle joué par ces gens au sein des organisations en cause était souvent secondaire et très éloigné d'un comportement contraire à nos valeurs démocratiques.

Même si l'idée d'adopter des critères élargis dans le but d'exclure certaines catégories d'étrangers de notre pays peut se défendre, les résidents permanents devraient être traités avec plus de sollicitude. Pour autant qu'il soit question des méfaits commis au Canada, les résidents permanents ne devraient être passibles de déportation que dans les seuls cas où ils ont été dans les faits reconnus coupables de gestes illégaux. En ce qui concerne les méfaits commis à l'extérieur du Canada, les résidents permanents ne devraient être passibles de déportation que dans les cas où à tout le moins, on a des motifs valables de croire qu'ils ont vraiment participé aux gestes qui leur sont reprochés. L'appartenance actuelle ou passée, ou toute autre forme d'adhésion à des organisations suspectes, ne devrait pas constituer un motif justifiant une sanction aussi grave que la déportation.

En outre, il serait excessivement sévère de déporter des résidents permanents au motif qu'ils ont commis une infraction punissable par mise en accusation, quelle que soit cette infraction. Comme nous l'avons indiqué, ces infractions englobent des gestes d'une gravité toute relative posés dans l'excitation du moment pendant une manifestation ou sur un piquet de grève. La déportation d'une personne ne devrait pouvoir se justifier que par des gestes répréhensibles beaucoup plus graves.

### Recommandation 2

Que les résidents permanents ne puissent être passibles de déportation simplement parce qu'ils appartiennent ou ont appartenu à certaines organisations.

### Recommandation 3

a) En cas de méfaits commis au Canada, que les résidents permanents ne soient passibles de déportation que dans les seuls cas où ils ont été réellement reconnus coupables de gestes illégaux.



b) En cas de méfaits commis à l'extérieur du territoire canadien, que la déportation de résidents permanents ne puisse être justifiée sans qu'il y ait à tout le moins des motifs raisonnables de croire que ces résidents permanents ont véritablement participé aux actes répréhensibles en cause.

c) Dans tous les cas, que la déportation de résidents permanents ne soit possible que dans les cas d'infractions plus graves que simplement la participation à toute infraction qui, si elle était commise au Canada «pourrait être punissable [...] par mise en accusation».

### Gestes répréhensibles futurs

Les modifications qui seraient apportées à l'alinéa 19(1) e) en vertu du projet de loi permettraient la déportation de résidents permanents s'il y a :

[...] des motifs raisonnables de croire qu'elles : i) soit commettront des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, au sens où cette expression s'entend au Canada, ii) soit, pendant leur séjour au Canada, travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force, iii) soit commettront des actes de terrorisme, iv) soit sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire (qu'elle s'engagera dans de telles activités).

Par de telles mesures, on pourrait en venir à déporter les gens sur la foi de propos de cartomancienne. Les personnes qui se sont réinstallées au Canada avec leur famille grâce au statut de résident permanent qui leur a été accordé ne devraient être passibles de déportation que sur la base d'infractions qu'elles sont en voie de commettre ou qu'elles ont commises, et non pas sur la base de celles qu'elles sont susceptibles de commettre. À moins que les autorités compétentes ne disposent d'une boule de cristal particulièrement efficace...

#### Recommandation 4

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation au motif qu'on prévoit qu'ils vont commettre des gestes répréhensibles.

#### Subversion, terrorisme et menaces

La difficulté de prévoir ce que certaines gens pourraient faire est multipliée par l'ambiguïté de la terminologie utilisée dans le projet de loi. En vertu de ce projet de loi (sous-alinéa 19(1) e) i)), un résident permanent peut être déporté s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il «commettra des actes [...] de subversion contre des institutions démocratiques». Or, le projet de loi ne définit nulle part le terme évasif qu'est le mot «subversion». Ce problème est accentué par la disposition du sous-alinéa 19(1) e) ii) qui rend les résidents permanents passibles de déportation s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils «travailleront ... au renversement d'un gouvernement par la force» (italiques ajoutées). Supposons un instant que certains résidents permanents de notre pays aient envoyé de l'argent afin de financer un mouvement de révolte contre Saddam Hussein en Irak au moment où le gouvernement canadien croyait encore que Saddam était moins menaçant que ses adversaires. Un tel geste serait-il assimilé à un «renversement par la force d'un gouvernement»? Peu importe le dénouement dans ce cas, il n'en reste pas moins que l'application de ce sous-alinéa de la loi risquerait de provoquer la déportation d'un résident permanent pour un geste de cette nature.

Le pouvoir de déporter les gens pour «terrorisme appréhendé» (sous-alinéa 19(1) e) iii)) est encore accru par la définition un peu insipide qui est donnée au mot «terrorisme» dans le projet de loi. En effet, au paragraphe 2(1) de la loi, on définit le terrorisme comme étant des «activités visant à favoriser l'usage de violence



grave ou de menaces de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique». On ne tente même pas d'établir de distinctions entre la violence acceptable et la violence inacceptable. En vertu de ce paragraphe du projet de loi, on pourrait déporter des résidents permanents s'il existait des motifs raisonnables de croire que ces personnes vont aider, encourager ou soutenir de quelque manière les forces armées des États-Unis, de la Grande-Bretagne ou d'Israël. Voilà quelle conséquence absurde pourrait avoir cette définition imparfaite. Toute définition raisonnable du mot «terrorisme» doit inclure, à tout le moins, la notion d'exercice délibéré de violence grave contre des civils non engagés dans des activités militaires. Dans le cours de batailles militaires, des civils innocents sont souvent pris par inadvertance entre deux feux. Toutefois, le terroriste choisit délibérément pour cible les civils non engagés dans des opérations militaires.

L'ajout de l'alinéa 19(1) f) au projet de loi rendrait les résidents permanents passibles de déportation s'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'ils «se sont livrés» à la plupart des gestes décrits à l'alinéa précédent. Pour tous les motifs déjà mentionnés, la déportation d'un résident permanent est plus justifiable lorsqu'elle est attribuable à des actes déjà commis plutôt qu'à d'autres dont on prévoit simplement qu'ils pourraient être commis. Malheureusement, il ne s'agit là que d'une amélioration marginale. En effet, on retrouve plus loin dans l'alinéa en question le terme «subversion» qui n'est pas défini et le terme «terrorisme», qui lui, est mal défini. Cet alinéa permet en outre la déportation de résidents permanents dont le seul tort a été d'appartenir à certaines organisations.

En outre, comme si les dispositions déjà mentionnées ne suffisaient pas pour condamner le projet de loi, celui-ci comprend également une autre disposition (alinéa 19(1) k)) qui rend passible de déportation les résidents permanents «qui constituent un danger envers la sécurité du Canada sans appartenir à l'une des catégories visées» dans certains alinéas précédents. Les gens qui ont accepté de s'exiler parce qu'on leur a accordé le statut de résident permanent ne devraient être passibles de déportation que sur la preuve qu'ils ont commis des gestes répréhensibles et non simplement sur la base de leurs propensions appréhendées. Jusqu'à maintenant, les documents fournis par le gouvernement ne sont pas parvenus à démontrer pour quelles raisons la sécurité du peuple canadien et de ses institutions exige qu'on maltraite ainsi les résidents permanents de ce pays. Jusqu'à preuve du contraire, ces dispositions du projet de loi ne devraient pas être promulguées.

#### **Recommandation 5**

**Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour cause de «subversion» à moins que la loi ne stipule une définition acceptable de ce mot.**

#### **Recommandation 6**

**Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour cause de «terrorisme» au sens où l'entend le projet de loi à moins que la définition de ce terme soit revue et corrigée afin d'établir des distinctions entre les actes de violence inacceptables et les actes de violence acceptables.**

#### **Recommandation 7**

**Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour la seule et simple raison qu'ils sont considérés comme «un danger pour la sécurité du Canada».**



**Bris de certaines conditions**

Il est prévu dans le projet de loi que les résidents permanents seront passibles de déportation s'ils ne respectent pas certaines conditions qui leur sont imposées afin d'obtenir le statut d'immigrant reçu. Plus particulièrement, cette disposition permettra de déporter un résident permanent qui aurait fait défaut de vivre ou de travailler à l'endroit convenu au moment où il a obtenu le droit de s'installer au Canada et sur la base de quoi on lui a accordé ce droit. On allègue que ces arrangements visent à éloigner les immigrants des régions métropolitaines surpeuplées et à les diriger plutôt vers les collectivités qui ont un besoin plus pressant de leurs services.

Bien que l'objectif soit acceptable en soi, les moyens utilisés pour l'atteindre sont discutables. On peut à tout le moins présumer que la liberté de circuler représente une valeur trop précieuse de notre société démocratique pour la refuser à quelque personne que ce soit lui appartenant, dans la mesure où cette personne respecte les lois. En outre, cette disposition mettrait les immigrants concernés à la merci d'éventuels employeurs sans scrupule dans les régions désignées.

Il est donc juste de se demander pour quelles raisons cette disposition est jugée nécessaire. Bien que les documents du gouvernement qui accompagnaient le projet de loi lors de son dépôt aient expliqué les motifs justifiant la disposition en question, rien de bien concret n'est venu appuyer ces affirmations. On ne laisse jamais entendre nulle part qu'un nombre important de résidents permanents refusent ou s'abstiennent de vivre ou de travailler là où ils ont dit qu'ils le feraient. En effet, la documentation fournie par le gouvernement reconnaît que ces

modifications ne devraient toucher «qu'un nombre restreint de requérants...». Il est aussi intéressant de constater que le gouvernement avait tenté de faire adopter une disposition comparable vers la fin des années soixante-dix. À cette époque, toutefois, un document gouvernemental (*Bill C-24 - Regulations Outline*) affirmait ce qui suit sur la situation réelle :

«Bien que les facteurs de sélection que sont l'entente d'embauche et l'appartenance à une profession désignée aient donné lieu à certains abus - des immigrants ne se sont jamais présentés chez l'employeur où ils devaient travailler ou ne se sont jamais rendus au lieu d'exercice désigné pour leur profession après avoir franchi le port d'entrée - rien n'indique à ce jour que ces abus soient suffisamment répandus pour justifier la formulation d'une réglementation qui imposerait le respect des conditions. [...] Puisque le facteur de communauté désignée est un concept entièrement nouveau et qu'il peut s'écouler un certain temps avant qu'il devienne totalement opérationnel, il semble donc que l'imposition de conditions par voie de règlement soit prématurée. La situation fera toutefois l'objet d'une surveillance étroite et le règlement sera adopté si l'on constate une généralisation des abus. [Traduction libre]

Ainsi, aucune disposition de cette nature n'a été adoptée dans les années soixante-dix. En fait, la loi interdisait expressément l'imposition de conditions quant au lieu de résidence des résidents permanents (paragraphe 114(4)). À moins que le gouvernement ne soit en mesure de faire la preuve que des abus importants sont commis aujourd'hui, il ne dispose d'aucune base solide ne serait-ce que pour envisager l'adoption d'une disposition de cette nature au point où en sont actuellement les choses. Peu importe dans quelle mesure le gouvernement désire attirer les immigrants dans certaines régions plutôt que dans d'autres, il devrait tenter de parvenir à



ses fins en encourageant les personnes intéressées par des mesures positives plutôt qu'en leur imposant des restrictions coercitives. Même dans le cas fort improbable où le gouvernement pourrait démontrer que la situation justifie l'adoption d'un plan aussi discutable, l'essence du pouvoir qu'il se donnerait ainsi devrait être stipulée dans la loi comme telle et non pas simplement être fixée par voie de règlement. Si certaines personnes doivent voir leurs libertés fondamentales ainsi restreintes, l'adoption de ces mesures devrait se faire non pas derrière des portes closes pendant des réunions secrètes du cabinet, mais plutôt devant l'ensemble de la population à l'occasion d'un débat à la Chambre des communes. De plus, il ne devrait pas être permis de déporter des résidents permanents parce qu'ils n'ont pas respecté de telles conditions à moins que la période écoulée n'ait été relativement courte et que le bris des conditions soit intentionnel, sans équivoque et, dans ces circonstances, déraisonnable.

#### **Recommandation 8**

**Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour avoir fait défaut de vivre dans une collectivité donnée ou d'occuper un emploi particulier.**

#### **Moyen d'éviter la déportation**

Dans quelques-unes des situations décrites précédemment (p. ex., le sous-alinéa 19(1) c.2) et l'alinéa 19(1) f)), le projet de loi prévoit que la personne intéressée peut ne pas être déportée si elle peut convaincre le ministre que sa présence au pays «ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national». Bien qu'il soit préférable de pouvoir compter sur cette disposition que de ne rien avoir du tout, il n'en demeure pas moins que ce moyen d'éviter la déportation est insuffisant. Fondamentalement, cela revient à dire que le projet de loi crée un certain nombre de motifs de déportation absolument inacceptables en laissant entendre que de

toute manière, le gouvernement n'abusera pas de ces nouveaux pouvoirs qu'il se donne.

Aucune société démocratique ne devrait accorder une confiance aussi aveugle à son gouvernement. Bien que le Canada n'ait jamais eu à subir d'abus de pouvoir gouvernementaux d'une gravité comparable à ceux dont on a pu être témoin ailleurs, il est à craindre que de tels abus surviennent et s'amplifient si le Canada doit être confronté à des tensions et des conflits additionnels. Quoi qu'il en soit, l'Association canadienne des libertés civiles ne cherche pas à nier au gouvernement les pouvoirs dont il peut démontrer qu'ils sont nécessaires à la protection de l'intérêt national. Cependant, force nous est de reconnaître que nombre des pouvoirs que le gouvernement cherche aujourd'hui à s'arroger ne correspondent à aucun besoin démontré.

#### **PROCÉDURE D'EXAMEN DES MOTIFS JUSTIFIANT LA DÉTENTION DE RÉSIDENTS PERMANENTS**

Le projet de loi prévoit la modification de l'exigence actuelle voulant qu'un arbitre doit examiner toutes les semaines les motifs justifiant la poursuite de la «garde» des immigrants arrêtés. Cet examen n'aurait plus lieu que tous les 30 jours (paragraphe 103(6)). À notre avis, cette modification est tout aussi inacceptable qu'elle est inutile.

La détention en attendant l'audience d'immigration représente en soi une telle brèche dans les valeurs fondamentales de notre société qu'elle ne devrait être autorisée que si sa nécessité fait l'objet d'évaluations fréquentes. Une détention de 30 jours avant la tenue d'une audition sans qu'aucun examen des motifs la justifiant n'ait lieu est beaucoup trop longue. Rien ne peut légitimer que l'appareil administrant l'immigration soit moins



soucieux des droits des immigrants que ne l'est l'appareil judiciaire à propos des droits des suspects.

À l'appui de cette modification, le gouvernement invoque que des circonstances échappant au contrôle du ministère, comme le besoin d'obtenir des documents de voyage en règle, peuvent très bien retarder la libération d'une personne gardée. Puisque ces circonstances n'évoluent rapidement qu'à de très rares exceptions, le gouvernement fait valoir «qu'un examen hebdomadaire est superflu».

Or, même s'il est rare que l'évolution du dossier d'une personne soit rapide, le document du gouvernement laisse implicitement entendre que cela arrive parfois. Et dans tous les autres cas, l'examen hebdomadaire joue un rôle important. Il permet de réexaminer les circonstances justifiant la garde. Une société qui accorde une grande importance aux libertés individuelles n'a d'autre choix que d'exiger un examen fréquent de telles justifications. De plus, les raisons avancées par le gouvernement n'établissent pas de distinctions suffisantes entre la garde précédant l'audition d'une cause d'immigration et celle précédant l'audition d'une cause criminelle. Dans un grand nombre de cas, la situation d'un accusé n'est pas non plus susceptible d'évoluer rapidement.

#### Recommandation 9

Que l'obligation de confier toutes les semaines à un arbitre l'examen des motifs qui pourraient justifier la prolongation de la garde d'un immigrant en attendant son audition ne soit pas modifiée afin de n'être plus nécessaire que tous les 30 jours.

Le projet de loi prévoit également de modifier les critères sur lesquels l'arbitre s'appuie pour décider de prolonger la garde ou ordonner la libération d'un immigrant incarcéré (paragraphe 103(7)). Pour l'instant, l'arbitre doit libérer l'immigrant s'il «n'est pas convaincu qu'il constitue une menace pour la sécurité publique ou qu'il se dérobera». En vertu du projet de loi, la libération ne serait ordonnée que si l'arbitre «est convaincu qu'il ne constitue vraisemblablement pas une menace pour la sécurité publique et qu'il ne se dérobera vraisemblablement pas à l'interrogatoire, à l'enquête ou au renvoi.»

Cette modification est difficile à expliquer et encore plus à justifier. Le projet de loi reviendrait à demander aux immigrants placés en garde de prouver qu'ils représentent un bon risque. Comment ces personnes peuvent-elles logiquement assumer un tel fardeau? Il est difficile de prouver des propositions négatives. Les principes d'équité et la simple logique militent contre cette modification. À moins que quelque chose dans la preuve ne donne à l'arbitre le sentiment que l'immigrant en garde représente un danger inacceptable ou qu'il ne se présentera pas à l'audience, sa libération devrait être ordonnée. Le fardeau de la preuve ne devrait pas changer de côté.

#### **Recommandation 10**

**Que les critères sur lesquels s'appuient les arbitres pour libérer un immigrant placé en garde avant son audience ne soient pas modifiés.**



## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

L'Association canadienne des libertés civiles invite le Comité à faire sienne les recommandations suivantes :

### Recommandation 1

Que les audiences et le débat sur le projet de loi en question soient remis au moins à la fin de l'automne de cette année.

### Recommandation 2

Que les résidents permanents ne puissent être passibles de déportation simplement parce qu'ils appartiennent ou ont appartenu à certaines organisations.

### Recommandation 3

a) En cas de méfaits commis au Canada, que les résidents permanents ne soient passibles de déportation que dans les seuls cas où ils ont été réellement reconnus coupables de gestes illégaux.

b) En cas de méfaits commis à l'extérieur du territoire canadien, que la déportation de résidents permanents ne puisse être justifiée sans qu'il y ait à tout le moins des motifs raisonnables de croire que ces résidents permanents ont véritablement participé aux actes répréhensibles en cause.

c) Dans tous les cas, que la déportation de résidents permanents ne soit possible que dans les cas d'infractions plus graves que : simplement la participation à toute infraction qui, si elle était commise au Canada «pourrait être punissable [...] par mise en accusation».

### Recommandation 4

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation au motif qu'on prévoit qu'ils vont commettre des gestes répréhensibles.

**Recommandation 5**

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour cause de «subversion» à moins que la loi ne stipule une définition acceptable de ce mot.

**Recommandation 6**

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour cause de «terrorisme» au sens où l'entend le projet de loi à moins que la définition de ce terme soit revue et corrigée afin d'établir des distinctions entre les actes de violence inacceptables et les actes de violence acceptables.

**Recommandation 7**

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour la seule et simple raison qu'ils sont considérés comme «un danger pour la sécurité du Canada».

**Recommandation 8**

Que les résidents permanents ne soient pas passibles de déportation pour avoir fait défaut de vivre dans une collectivité donnée ou d'occuper un emploi particulier.

**Recommandation 9**

Que l'obligation de confier toutes les semaines à un arbitre l'examen des motifs qui pourraient justifier la prolongation de la garde d'un immigrant en attendant son audition ne soit pas modifiée afin de n'être plus nécessaire que tous les 30 jours.

**Recommandation 10**

Que les critères sur lesquels s'appuient les arbitres pour libérer un immigrant placé en garde avant son audience ne soient pas modifiés.



## APPENDICE «C-86/20»

Mémoire destiné au  
Comité législatif  
de la Chambre des communes

PROJET DE LOI C-86  
«LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION»

Première lecture le 16 juin 1992

Préparé par  
James C. Hathaway  
Osgoode Hall Law School  
York University

Juillet 1992

L'auteur assume l'entière responsabilité de la critique qui suit, mais remercie son collègue, le professeur John M. Evans, et M. Montgomery Shillington (Osgoode Hall, promotion de 1993) de leurs commentaires utiles.

Les questions soulevées dans le présent mémoire

<u>Sujet</u>	<u>Page du mémoire</u>	<u>Page du projet de loi</u>	<u>Articles de la Loi</u>
1. L'accès : la fuite d'un pays dans lequel la protection a cessé	1	41 43 49	46.01(1)a) 46.04(2) 53(2)a)
2. L'accès : les personnes qui arrivent d'un «pays désigné»	2	16 41 43 100 102	14(1)c) 46.01(1)b) 46.03(1)a) 114(1)s) 114(8)
3. La décision par la CISR : les faux papiers et les visites de retour	3	64 64	69.1(10.1)a) 69.1(10.1)b)
4. La décision par la CISR : les personnes en provenance d'États qui «respectent les droits de la personne»	5	64 100	69.1(10.1)c) 114(1)(s.1)
5. Le contrôle par la Cour d'appel fédérale	6	72	83(1)
6. Les accords multilatéraux de partage de responsabilité	8	92	108.1



1. L'accès : la fuite d'un pays dans lequel la protection a cessé  
p. 41, al. 46.01(1)a); p. 43, par. 46.04(2); p. 49, al. 53(2)a).

Le libellé de ces modifications ne tient pas compte de la possibilité qu'un individu reconnu comme réfugié au sens de la Convention dans un autre État puisse être obligé de s'enfuir de cet état intermédiaire à cause de la disparition de la protection. Le réfugié de l'État «A» qui est reconnu comme réfugié dans l'État «B» et se trouve ultérieurement en danger dans l'État «B» devrait avoir le droit de revendiquer le statut de réfugié au Canada, étant donné qu'il ne peut, ni rentrer dans l'État «A», ni rester dans l'État «B». Tant que l'individu peut toujours craindre avec raison d'être persécuté dans l'État dont il a la nationalité (l'État «A»), la Convention exige la reconnaissance, au Canada, de la revendication du statut de réfugié, à moins qu'une nationalité réelle ou de facto soit obtenue dans un autre État (l'État «B»). La nationalité de facto est définie en termes de protection des droits humains fondamentaux, y compris la protection contre l'expulsion. Cette obligation est reconnue dans la version actuelle de la Loi sur l'immigration.

Projet de modification :

Rétablir le paragraphe 46.01(2) actuel de la Loi, qui se lirait comme suit compte tenu des modifications :

«L'alinéa 1a) ne fait pas obstacle à la recevabilité de la revendication si le demandeur craint avec raisons d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques dans le pays qui lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention.»

## 2. L'accès : les personnes qui arrivent d'un «pays désigné»

p. 16, al. 14(1)c); p. 41, al. 46.01(1)b); p. 43, al. 46.03(1)a); p. 100, al. 114(1)s); p. 102, par. 114(8).

Ces modifications excluent du processus de détermination du statut de réfugié la personne qui est arrivée au Canada en provenance d'un pays «désigné» qui n'est pas le pays dont elle a la nationalité. La mise en oeuvre est assujettie à la conformité «à l'article 33 de la Convention». Plus loin, et absurdement, il est précisé que cette mise en oeuvre exige l'étude de quatre facteurs: a) l'accession à la Convention; b) les politiques et les pratiques en ce qui concerne les revendications du statut de réfugié; c) le dossier général en matière de droits de la personne; et d) la participation à un accord international avec le Canada en matière de partage de la responsabilité pour l'examen des revendications du statut de réfugié (bien que ce dernier critère ne soit pas obligatoire).

Il y a, ici, un manque de précision à deux égards. Premièrement, il doit être indiqué clairement que l'État en question doit se conformer à l'article 33 de la Convention (interdiction du refoulement), et aussi à ses obligations générales selon la Convention et ses obligations générales selon le droit international humanitaire. Deuxièmement, il doit être clair que les lois de l'État en question autorisent la personne à rentrer sur son territoire et à revendiquer, au retour, le statut de réfugié au sens de la Convention au moyen d'une procédure conforme aux normes internationales.

### Projets de modifications :

[p. 100] : al. 114(1)s) : «désigner, pour le partage de la responsabilité de l'examen des revendications du statut de réfugié, les pays qui sont parties à la Convention et se conforment à leurs obligations en application de celle-ci et du droit international humanitaire;»

[p. 102] : par. 114(8) : «Pour la désignation des pays prévue à l'alinéa 1s) ainsi que son éventuel renouvellement, le gouverneur en conseil prend en compte uniquement les facteurs suivants : a) le respect des droits humanitaires des réfugiés et des demandeurs du statut de réfugié selon la Convention sur les réfugiés et le droit international humanitaire; b) l'institution d'une procédure pour identifier et protéger les réfugiés au sens de la Convention qui satisfont les critères établis par le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; et c) l'engagement, au moyen d'un accord international ou autrement, à réadmettre les personnes renvoyées sur son territoire par le Canada et à déterminer le statut de réfugié de celles-ci.»



3. La décision par la CISR relativement aux demandeurs en possession de faux papiers ou qui sont retournés dans leur État d'origine

p. 64, al. 69.9(10.1)a); p. 64, al. 69.1(10.1)b)

Ces nouvelles dispositions s'écartent du principe général important des modifications de 1989, selon lequel une décision partagée des deux membres du tribunal qui entendent une revendication est réputée favorable au demandeur, parce qu'une décision erronée a des conséquences importantes. Les nouveaux alinéas exigeraient que le tribunal prenne une décision favorable unanime pour que soit reconnue la revendication d'un individu à l'égard duquel les deux membres du tribunal ont conclu qu'il s'était départi de ses papiers d'identité ou qu'il avait séjourné dans son État d'origine.

La justification de ces modifications est déconcertante, étant donné que rien ne permet de croire que les procédures actuelles devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié se sont avérées, en pratique, insuffisantes pour répondre aux inquiétudes légitimes en ce qui concerne la destruction injustifiée de papiers d'identité et les visites de retour.

L'article 10.1 n'entre en application que si les deux membres du tribunal agréent que les papiers ont été détruits sans raison valable, ou qu'il y a eu une visite de retour. Cependant, si les deux membres sont convaincus de ces prétentions de fait, le régime actuel autorise le rejet de la revendication si les membres sont satisfaits de la pertinence des prétentions à l'égard de la revendication du statut de réfugié. Plus précisément, l'auteur de la revendication du statut de réfugié doit convaincre le tribunal de sa nationalité, pour identifier le pays de référence correct à l'égard de la revendication. En l'absence de papiers d'identité, le demandeur doit convaincre le tribunal de sa véritable identité nationale, par sa déposition ou autrement. La revendication est rejetée si les deux membres concluent que cette déposition n'est pas crédible. L'al. 10.1a) n'est donc pas nécessaire.

De la même manière, on a reconnu de manière routinière qu'une visite sur le territoire du pays dans lequel on craint d'être persécuté, sauf raison contraignante comme une visite d'urgence pour aller au chevet d'un parent dans un état critique ou pour porter secours à un conjoint ou à un enfant qui demeure dans le pays d'origine, constitue un fait qui, dans le cadre général de la preuve, peut porter atteinte à l'authenticité de la demande de protection du demandeur. L'alinéa 10.1b) n'est donc pas nécessaire.

La seule différence entre la législation actuelle et le projet de loi est que les modifications empêcheraient les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié d'exercer leurs

fonctions en application de la Convention en ce qui concerne l'évaluation et la pertinence de la destruction de papiers ou du retour au pays d'origine, sur le même pied que les autres aspects de la revendication. Le régime actuel autorise déjà le rejet de la revendication lorsque la destruction de papiers ou une visite de retour vicie un élément fondamental du dossier. Cependant, ce régime exige, conformément au droit international, que cette question soit étudiée sur un pied d'égalité avec toute autre question relative à la protection et dans le même cadre de décision.

Projets de modifications :

[p. 64] : al. 69.1(10.1)a) : radier

[p. 64] : al. 69.1(10.1)b) : radier

Alternativement, et compte tenu du principe général qui précède, l'alinéa 69.1(10.1)b) est libellé d'une manière inutilement contraignante. Par opposition à l'alinéa 69.1(10.1)a), il n'y a pas d'exception de «raison valable». Cette exception est essentielle pour les situations telles que les visites urgentes visées ci-dessus qui, en droit international, ne déniaient pas le fait que l'individu peut craindre réellement d'être persécuté. Par conséquent, il n'y a pas de raison d'imposer une norme plus sévère dans le processus d'adjudication du statut de réfugié.

Modification alternative :

[p. 64] : al. 69.1(10.1)b) : «que l'intéressé a séjourné sans raison valable dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté après avoir réclamé le statut de réfugié au sens de la Convention;»



4. La décision par la CISR relativement aux demandeurs qui proviennent d'États qui sont déclarés «respecter les droits de la personne»

p. 64, al. 69.1(10.1)c); p. 110, al. 114(1)s.1).

Tout comme la disposition qui vient d'être discutée, cet alinéa s'écarte de la norme en matière de décision partagée, en exigeant l'unanimité pour la reconnaissance des revendications de ressortissants d'États dont le Cabinet a déclaré qu'ils «respectent les droits de la personne». Cette norme plus sévère en matière d'adjudication codifie un scepticisme injustifié lors de l'étude des revendications de citoyens d'États qui, habituellement, ne produisent pas de réfugiés. La seule question pertinente lors de la détermination du statut de réfugié est l'existence d'un risque sérieux de persécution du demandeur en particulier, que l'État d'origine soit, ou non, perçu par le Cabinet - pour des motifs non déclarés - comme une nation qui, d'une manière générale, respecte le droit. La protection des réfugiés ne doit pas créer d'obstacles à la reconnaissance de revendications «exceptionnelles» d'individus ou de membres de groupes minoritaires qui sont réellement en danger dans un pays qui, autrement, respecte le droit.

Projets de modifications :

[p. 64] : al. 69.1(10.1)c) : radier  
[p. 100] : al. 114(1)s.1) : radier

Alternativement, et au minimum, il faudrait reconnaître que les normes internationales n'autorisent des dispositions particulières en matière de procédure que dans le cas des revendications «clairement abusives» ou «manifestement sans fondement», c'est-à-dire [Traduction libre] «celles qui sont visiblement frauduleuses ou sans rapport avec les critères d'octroi du statut de réfugié». Par conséquent, pour qu'une disposition de cette nature soit conservée, elle devrait être liée d'une manière aussi directe que possible à l'obligation essentielle en matière de protection des réfugiés, c'est-à-dire le respect des normes du droit international humanitaire.

Modifications alternatives :

[p. 64] : al. 69.1(10.1)c) : «le pays en question garantit les droits de la personne à titre universel ou à tous les membres d'une catégorie d'individus dont le demandeur fait partie.»

[p.100] : al. 114(1)s.1) : «établir, pour l'application du paragraphe 69.1(10.1), la liste des pays dont les lois et les pratiques sont conformes au droit international humanitaire;»

## 5. Le contrôle par la Cour d'appel fédérale

p. 72, par. 83(1)

Il s'agit là d'une limitation sans précédent à la compétence d'un tribunal d'appel pour contrôler les décisions d'un tribunal inférieur. Effectivement, une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale ne peut être contrôlée que si le juge qui rend la décision contestée consent au contrôle. Cela équivaut clairement à l'abrogation totale du principe de contrôle des décisions de la Section de première instance par la Cour d'appel fédérale. Ce projet de modification ignore trois points importants:

a) Un appel vise à permettre un examen d'une question par un esprit sans préjugé. Ce n'est pas le magistrat qui a décidé en première instance qui doit décider si une affaire soulève une question importante. Les juges n'aiment pas être renversés et ne devraient pas être les seuls gardiens de l'accès à un appel. Celui dont l'autorisation d'appeler a été refusée par le juge qui a décidé de son dossier peut croire avec raison que le juge n'est pas impartial en ce qui concerne le caractère convenable de l'autorisation d'appeler de sa propre décision.

b) Il est possible que l'avocat ne se rende compte qu'une décision soulève un point de droit important qu'après avoir étudié les motifs de la décision de la Section de première instance. Dans son libellé actuel, cette disposition exige que l'autorisation de pourvoi soit accordée par le juge «dans son jugement».

c) L'une des fonctions importantes d'un tribunal d'appel consiste à éliminer les contradictions dans la jurisprudence des tribunaux d'instance inférieure. Le juge dont la décision est contestée n'est pas bien placé pour décider s'il existe une telle contradiction.

De plus, il faut comprendre que ces restrictions draconiennes aux appels peuvent encourager les tribunaux des provinces à exercer leur pouvoir discrétionnaire d'accueillir des demandes d'habeas corpus, au motif qu'il n'y a pas de contrôle réel dans le cadre de la Loi. Les projets de modifications pourraient également contrevenir à l'article 7 de la Charte des droits et libertés, car même si les principes de la justice fondamentale n'exigent pas qu'un droit d'appel soit prévu, celui qui est accordé par le Parlement doit être conforme aux principes fondamentaux d'équité.

### Projets de modifications :

[p. 72] : par. 83(1) : Le jugement de la Section de première instance de la cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue ou censée être rendue, une mesure prise ou toute question



soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application - règlements ou règles - ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si

a) la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave générale et énonce celle-ci;

b) ou bien la Cour d'appel fédérale a accordé l'autorisation d'appeler au motif qu'une question grave générale est soulevée que la Cour d'appel devrait décider.

(2) Une demande d'autorisation d'appel en application de l'alinéa 83(1)b) doit être déposée dans les 15 jours qui suivent le prononcé du jugement. Toutefois, un juge de la Cour d'appel fédérale peut proroger le délai du dépôt d'un avis d'appel, pour des raisons exceptionnelles.

(3) La demande d'autorisation d'appel en application de l'alinéa 83(1)b) est décidée par un juge de la Cour d'appel fédérale sur procédure écrite, à moins que le juge n'ordonne la tenue d'une audition.

(4) L'appel doit être formé dans les 15 jours qui suivent le prononcé du jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale qui en fait l'objet, ou qui suivent l'autorisation d'appeler.

(5) Tout juge de la Cour d'appel fédérale peut, pour des raisons spéciales, proroger le délai fixé au paragraphe 4.

(6) Le refus par la Section de première instance de la Cour fédérale de certifier dans son jugement qu'une affaire soulève une question grave générale et d'énoncer celle-ci ne constitue pas un jugement susceptible d'appel, non plus que le refus d'un juge de la Cour d'appel fédérale d'accorder l'autorisation d'appeler.

## 6. Les accords multilatéraux de partage de responsabilité

p. 92, art. 108.1.

Il n'y a aucun doute que cette disposition est la plus contestable du projet de loi. Ce projet de modification pourrait, non seulement, provoquer effectivement un renversement de l'engagement de la Loi sur l'immigration relativement à la détermination du statut de réfugié au Canada, mais il pourrait également permettre la création d'une obligation à long terme du Canada de subventionner chaque année les programmes de réfugiés d'autres pays pour des millions de dollars, tout cela sans étude préalable du Parlement.

Bien entendu, la conclusion de traités est, d'une manière générale, une prérogative du pouvoir exécutif mise en oeuvre par le ministre des Affaires extérieures en consultation avec les membres du Cabinet. Le Parlement ne doit officiellement être consulté a) qu'en ce qui concerne l'adoption de lois internes de mise en oeuvre dans les domaines de compétence fédérale, ou bien b) avant la ratification de traités qui concernent [Traduction libre] «...des questions de dépenses importantes, ou des questions politiques de grande importance» [(1928) 2 House of Commons Debates 1974, cité dans A. Gotlieb, Canadian Treaty Making (1968), à la page 16].

Compte tenu de l'ampleur extraordinaire de la capacité du pouvoir exécutif en matière de conclusion de traités, le projet d'article 108.1 est très suspect. Étant donné que le pouvoir exécutif peut, de sa propre initiative et sans agrément du Parlement, conclure n'importe quel traité qui ne met pas en jeu des dépenses importantes ou des engagements politiques importants, l'article 108.1 n'est pas nécessaire pour autoriser la ratification, par le Cabinet, de traités internationaux de nature routinière. Plutôt, cet article doit viser à éviter l'étude parlementaire de traités qui se trouveraient autrement hors du cadre du privilège exécutif pur, étant donné qu'ils mettent en jeu des dépenses importantes ou parce qu'ils ont des conséquences politiques importantes.

En fait, les traités étudiés doivent être étudiés par le Parlement, à la fois pour des motifs politiques et fiscaux. Bien que la présente soumission ne soit pas le lieu où analyser toutes les ramifications des accords internationaux étudiés actuellement par le Canada, un résumé de leurs objectifs démontre que le Parlement ne devrait pas consentir à l'avance et sans renseignements particuliers, à déléguer le pouvoir de ratification au pouvoir exécutif.

Actuellement, le Canada étudie la participation à des régimes de collaboration en matière de statut des réfugiés avec l'Europe, les États-Unis et le Mexique. D'une manière générale, les systèmes en voie de développement sont fondés sur l'adjudication de la



revendication du statut de réfugié dans le premier État contractant où arrive le réfugié. Étant donné qu'il n'y a pas de voie directe entre le Canada et la plupart des pays d'où proviennent les réfugiés à l'origine, une majorité importante des revendications étudiées actuellement au Canada serait transférée ailleurs. En contrepartie, des pays comme le Canada, dans lequel les arrivées seraient réduites, seraient obligés d'indemniser les États associés qui assumeraient une part plus importante de la responsabilité collectivisée. Les coûts de traitement dans les États industrialisés occidentaux seulement s'établissant à plus de 5 à 8 milliards de dollars par année, les conséquences fiscales d'un engagement du Canada à subventionner les programmes de réfugiés du Mexique, des États-Unis et d'Europe pourraient être considérables.

De plus, bien qu'ils soient souvent qualifiés d'accords d'«harmonisation» ou de «partage de la responsabilité», les accords développés jusqu'à présent en Europe, comme la Convention de Dublin, et les Accords de Schengen ne visent pas à établir une responsabilité collective en matière de protection, mais plutôt à empêcher les réfugiés de perturber l'équilibre politique en Europe. Ces accords n'instituent pas une surveillance communautaire de normes de procédures clairement définies pour la détermination du statut de réfugié et ils rendent encore moins obligatoires des interprétations équitables de la définition de réfugié au sens de la Convention. Plutôt, ils empêchent simplement les réfugiés de choisir l'endroit où ils demanderont l'asile, sans obligation corrélative des États d'éliminer les régimes de dissuasion. Les accords incitent les États à n'offrir que le plus petit commun dénominateur de protection, étant donné que faire autrement ne ferait que les obliger à prendre la responsabilité d'une fraction disproportionnée de l'obligation collective.

L'opposition à ces régimes provient non seulement d'organismes de protection de droits de l'homme et d'autres organismes non gouvernementaux, mais également d'organismes officiels. Dans une note du mois d'août 1991 qui énonce son attitude à l'égard de la Convention de Dublin et de l'Accord complémentaire de Schengen, le HCNUR a averti que ces traités pourraient soulever un conflit avec les obligations internationales de chaque État, à titre individuel, de mettre en oeuvre ses obligations envers les réfugiés et, notamment, d'assurer le respect du principe de non refoulement. Le HCNUR a noté les différences entre les procédures des États en matière d'asile, et en ce qui concerne les normes que ceux-ci utilisent pour déterminer le statut de réfugié. Le HCNUR a manifesté son inquiétude en ce qui concerne les «déséquilibres», notamment à l'égard du fait que l'attribution stricte de responsabilités pourrait provoquer le rejet de revendications individuelles qui auraient pu être reconnues dans un autre État.

Le rapport de 1991 du Conseil d'État des Pays-Bas sur l'Accord complémentaire de Schengen a recommandé le rejet de la ratification d'une manière plus brutale :

[Traduction libre] «L'application d'obligations qui découlent fondamentalement de la Convention sur les réfugiés ... dépend de la qualification de la personne comme réfugié au sens de l'article 1 du Traité. Cette qualification est réservée aux autorités nationales, qui tiennent compte de la Convention sur les réfugiés mais qui, pour le reste, appliquent leur droit national et leurs procédures nationales. Le système de la Convention sur les réfugiés présume que les obligations s'appliquent séparément à chaque État signataire du Traité lorsqu'un étranger demande l'asile.»

«Le Conseil prévoit que l'entrée en vigueur de l'Accord de mise en oeuvre sans harmonisation, au moins sur les questions principales, des lois et des politiques en matière d'asile des pays de Schengen, exercerait des pressions sur la politique néerlandaise en matière d'asile. Si cette politique reste plus ouverte que celle des autres pays de Schengen, le système de Schengen provoquerait probablement du flux des réfugiés en direction des Pays-Bas, ce qui pourrait obliger les autorités compétentes néerlandaises à aligner leur application de la Convention sur les réfugiés sur celle qui a été adoptée par d'autres pays de Schengen.»

Brièvement, le genre d'accord que le ministère de l'Immigration semble intéressé à ratifier éloignerait le Canada de son engagement traditionnel à l'égard de la protection multilatérale sous les auspices des Nations Unies, et le rapprocherait d'une participation à un système régional réservé aux États industrialisés occidentaux. Contrairement à ce que la rhétorique dominante semblerait suggérer, il s'agirait d'un transfert d'obligation vers les pays moins développés, et non pas d'un partage des responsabilités ou d'une harmonisation.

Cette brève critique de l'état actuel des régimes régionaux projetés à l'égard des réfugiés n'implique pas que le Canada et d'autres États qui se sont traditionnellement engagés à respecter les droits de la personne puissent être incapables d'obtenir des modifications aux régimes nouveaux ou de négocier des accords multilatéraux de partage des responsabilités qui sont conformes au droit international et viables fiscalement. Toutefois, compte tenu des problèmes très sérieux que posent les traités étudiés actuellement, il serait très peu sage que le Parlement renonce à son droit d'étudier les détails et les conséquences de traités particuliers de cette importance.

Le Cabinet a déjà la capacité de conclure des traités internationaux en matière de protection des réfugiés qui sont effectivement de nature routinière sur le plan fiscal et politique. Lorsque, par contraste, des questions politiques ou financières importantes doivent être étudiées, il est mauvais que le Parlement délègue son obligation d'examen. Dans un cas comme dans l'autre, le projet d'article 108.1 est injustifié.

Projet de modification :

[p. 92] : art. 108.1 : radier.



Modification alternative :

[p. 92] : par. 108.1(1) : «Le Ministre peut, avec l'agrément du Gouverneur en Conseil et sous réserve de ratification en conformité avec le paragraphe 2, conclure des accords avec d'autres pays en vue de coordonner et de mettre en oeuvre la politique et les programmes d'immigration, notamment le partage de la responsabilité de l'examen du statut de réfugié au sens de la Convention et l'échange de renseignements concernant les personnes qui se déplacent d'un pays partie à de tels accords à un autre.»

[nouveau] : par. 108.1(2) : «Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration dépose ou fait déposer devant chaque Chambre du Parlement, au moins 60 jours de session avant sa date d'entrée en vigueur, tout accord auquel il est prévu d'adhérer en application du paragraphe (1). Ce projet d'accord est déposé devant les comités désignés ou établis par chaque Chambre du Parlement.»

## **APPENDICE «C-86/21»**

### **CONGRÈS HISPANO-CANADIEN**

#### **MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU**

**COMITÉ LÉGISLATIF CHARGÉ D'Étudier LE PROJET DE LOI C-86**

**MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION**

**Août 1992**



### INTRODUCTION

C'est pour le CONGRÈS HISPANO-CANADIEN un honneur que de comparaître devant le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-86. Le Congrès représente plus de 400 000 Canadiens d'origine hispanique qui habitent dans ce merveilleux pays. Nous regrettons que, en raison du délai prévu pour les consultations, nous n'ayons pas pu consacrer à l'étude de cette réforme importante toute l'attention qu'elle nécessite. En outre, nous avons dû nous borner à traiter les aspects négatifs du projet de loi qui, à notre avis, seraient préjudiciables à l'avenir de notre collectivité, en laissant de côté les aspects positifs qui permettraient en fait d'améliorer la loi.

Le Canada est un pays d'immigrants. À l'exception des autochtones, chaque Canadien est un immigrant ou un réfugié ou un descendant de l'un ou de l'autre. Même sans compter les deux peuples fondateurs, c'est-à-dire les Anglais et les Français, plus de 38 p. 100 des Canadiens sont issus d'immigrants et, selon le recensement de 1986, 16 p. 100 des Canadiens sont nés à l'étranger. Ces chiffres devraient clairement montrer aux législateurs et aux fonctionnaires que toutes les lois et tous les règlements du pays devraient être imprégnés d'un profond respect et d'une grande générosité à l'égard de l'immigrant éventuel ou de la personne en quête d'asile. Ceux d'entre nous qui ont immigré au Canada il y a quinze ans, vingt ans ou plus ont bénéficié de cette générosité. Nous assistons donc avec une vive inquiétude à la tendance vers une politique plus restrictive et plus malveillante.

Nous espérons que nos doléances et celles d'autres intervenants vous convaincront que ce projet de loi causera un tort irréparable au Canada s'il est adopté dans sa forme actuelle.

On trouvera ci-dessous les principales objections du CONGRÈS HISPANO-CANADIEN au projet de loi C-86 et à la politique énoncée dans le document intitulé Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90. Une liste d'autres articles du projet de loi C-86 auxquels nous nous opposons est annexée (voir le paragraphe X ci-dessous, page 6.)

I. Bien que le ministre de l'Immigration précédent ait entrepris des consultations étendues qui ont abouti au Plan quinquennal (1991-1995) et que ce plan repose manifestement sur la nécessité pour le Canada d'accroître le flot d'immigrants afin de prendre une expansion à la fois démographique et économique, il semble que le projet de loi C-86 vise à rendre l'immigration au Canada encore plus difficile qu'elle ne l'est actuellement, en multipliant les obstacles que doivent franchir toutes les catégories d'immigrants et en resserrant les tracasseries administratives. En mettant l'accent sur la mise en application de la loi et sur le contrôle plutôt que sur la sélection proactive, les sentiments humanitaires et l'aide à l'établissement, on semble tout faire pour limiter le flot d'immigrants et de réfugiés. Articles pertinents : 3, 11, 28 et 101.

II. L'intention déclarée du ministre est d'endiguer le flot "de criminels et de terroristes", mais l'on ne présente aucune donnée concrète pour étayer la prétendue nécessité de prendre de toute urgence des mesures pratiquement dignes d'un État policier, en plus des mesures déjà autorisées dans les modifications de la loi



prévues dans le projet de loi C-84. En effet, sur les 100 000 demandes de statut de réfugié qui ont été étudiées depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le ministre n'a présenté que 43 cas d'actes criminels pour prouver qu'il fallait renforcer davantage les pouvoirs répressifs prévus dans la loi. Articles pertinents : 11(1), 11(2), 11(3), 11(4), 11(5), 28, 38(3), 38(6), 41, 68 et 101.

III. Le projet de loi limiterait les droits de mobilité des immigrants éventuels. Comme l'indique le document de la CEIC intitulé Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90 : "Les modifications proposées permettent d'établir des critères quant au lieu d'établissement des immigrants au Canada pendant une période donnée après leur arrivée... Si l'intention déclarée d'un requérant de s'établir dans un lieu particulier se rattache à sa demande, son admission pourrait être conditionnelle à son séjour dans cette région pour un laps de temps raisonnable... Dans le cas contraire, (les requérants) pourraient s'exposer au renvoi." (page 21).

Nous estimons que cette disposition viole la pratique juridique et les traditions canadiennes. En effet, elle revient à un système Gastarbeiter. Elle contrevient peut-être également à l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés. Article pertinent : 101(10).

IV. Mis à part le fait de posséder un casier judiciaire vérifiable, la proposition d'élargir les dispositions d'inadmissibilité à un requérant ou à un demandeur du statut de réfugié dont l'agent d'immigration a des "motifs raisonnables de croire" qu'il a commis un crime ouvre la porte à des violations flagrantes des droits du requérant. Cette présomption de culpabilité sans habeas corpus constitue une violation manifeste de la notion d'application régulière de la loi et des droits prévus dans l'article 11 de la Charte. En outre, dans le cas des demandeurs du statut de réfugié, si l'article 11 du projet de loi était adopté, le Canada deviendrait complice de la répression, car les régimes de nombreux pays du tiers monde ont tendance à classer tout dissident dans la catégorie des "criminels". Dans certains cas, une collaboration avec des organismes de "police" ou de renseignement de ces pays risque de donner lieu à un dossier tendancieux des expériences vécues par le requérant avant son arrivée au Canada. Article pertinent : 11.

V. Le fait de prélever les empreintes digitales et de prendre la photographie des demandeurs du statut de réfugié, comme on le propose dans le document Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90, constituerait une mesure odieuse digne d'un État policier. Elle créerait un statut inférieur pour certaines catégories de personnes qui résident légalement au Canada. Non seulement cette mesure représenterait une violation du droit à la vie privée, mais elle susciterait de l'anxiété chez les réfugiés qui ont peut-être été victimes de contrôles policiers



analogues sous des régimes répressifs. Cette mesure constitue peut-être également pour ces personnes une forme de châtiment cruel et inusité qu'interdit l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés. Article pertinent (?) : 35.

VI. Le projet de loi vise à relancer la notion de "pays tiers sûr", qui a été jugée inopérante ces trois dernières années, depuis les modifications apportées par le projet de loi C-55. Tout retour à la constitution d'une liste de pays hôtes sûrs dans lesquels des demandeurs du statut de réfugié peuvent être renvoyés (ou refoulés) entraînerait une diminution de la protection des demandeurs d'asile, puisque d'autres pays développés possèdent en général des bilans pires que le Canada en matière de protection. Articles pertinents : 36, 41, 43, 60(6) et 101(7).

VII. Le projet de loi aurait pour effet de "...refuser l'accès du processus à ceux qui", aux yeux des agents d'immigration, "n'ont manifestement pas besoin de la protection du Canada." (Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90, page 27). En confiant la première étape du processus de reconnaissance du statut de réfugié aux agents d'immigration et non à la CISR, on ne respectera pas le droit du requérant à une audience devant un tribunal compétent. Or, la Cour suprême avait garanti ce droit dans la cause Singh et al. contre MEIC (1985). Les modifications apportées à la loi en 1988, qui créaient la CISR, reconnaissaient la nécessité de créer une commission indépendante et qualifiée, chargée de trancher les revendications du statut de réfugié. Nous

ne voyons pas la nécessité de revenir en arrière à peine trois ans et demi après l'adoption du projet de loi C-55. Les agents d'immigration principaux n'ont pas la compétence voulue pour déterminer si la revendication a un minimum de fondement. Toutes les revendications du statut de réfugié devraient pouvoir être envoyées directement à la CISR, conformément à l'esprit de la Convention de Genève. Articles pertinents : 1(11), 17, 23, 35 et 38(2).

VIII. Le projet de loi supprimerait le droit des demandeurs du statut de réfugié de retenir les services d'un avocat aux frais de l'État. Ainsi, très peu de demandeurs (c'est-à-dire ceux qui savent comment avoir accès à un avocat et qui ont les moyens d'en payer les frais) auraient recours à un avocat pour les représenter dans le cadre d'une procédure qui est de plus en plus contradictoire, où le fardeau de la preuve incombe au demandeur et le bénéfice du doute revient au ministre. Cette disposition constitue une violation de la notion d'application régulière de la loi et de l'alinéa 10b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Articles pertinents : 11, 19 et 60(3).

IX. Le projet de loi accorderait aux agents d'immigration des pouvoirs étendus de détention de requérants et de demandeurs pendant des périodes prolongées, d'expulsion de personnes sans qu'elles aient eu accès aux tribunaux et de restriction des appels interjetés devant ces tribunaux. Le ministre n'a pas prouvé qu'il fallait accorder des pouvoirs accrus à des



fonctionnaires qui, jusqu'ici, n'ont pas été en mesure de contrôler l'immigration, malgré tous les pouvoirs conférés il y a trois ans et demi par les modifications de la loi prévues dans les projets de loi C-55 et C-84. Ces pouvoirs arbitraires constituent peut-être une violation des articles 7, 9 et 10 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Articles pertinents : 28, 35, 41 et 68 (Détention).

41, 72 et 124 (Restriction des appels).

X. Annexe :

Voici d'autres articles du projet de loi C-86 auxquels nous nous opposons :

2, 4, 5, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 26, 29, 30, 31, 37, 40, 46, 65, 67, 69, 70, 93, 94, 98, 104 et 121.

Le Congrès hispano-canadien sera heureux de clarifier la teneur de ses objections à ces articles à n'importe quel moment au cours des audiences ou par la suite.

-----

Le présent mémoire a été rédigé pour le Congrès hispano-canadien par Pascual Delgado, commissaire aux questions d'emploi, d'immigration et de relations raciales. Août 1992.

---

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

A. Alan Borovoy, General Counsel;

Professor James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School,  
York University, Toronto.

*From the Canadian Hispanic Congress:*

Pascual Delgado, National Commissioner, Employment,  
Immigration and Racial Relations;

Racial Relations and Jorge Guerra, President, Quebec  
Region.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

A. Alan Borovoy, conseiller général;

Professeur James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School,  
York University (Toronto).

*Du Canadian Hispanic Congress:*

Pascual Delgado, commissaire national, Emploi, Immigration  
et Relations raciales;

Jorge Guerra, président, région du Québec.



**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

If undelivered, return **COVER ONLY** to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

At 9:00 a.m.

*From the United Nations High Commissioner for Refugees:*

D. Chefeke, Representative in Canada;  
Eduardo Arboleda, Legal/Protection Officer.

*From the Canadian Bar Association:*

John Benesh, Chief Executive Officer, National Office;  
Dennis G. McCrea, Chairperson, National Immigration Law  
Section, McCrea & Associates, Vancouver;  
Howard Greenberg, Chairperson, Ontario Immigration Law  
Section, Bresver, Grossman, Toronto;  
Carter Hoppe, Member of the National Immigration Law  
Executive, Hoppe, Jackman, Toronto;  
Lorne Waldman, Toronto.

At 2:00 p.m.

*From the Organization of Professional Immigration Consultants  
Inc.:*

Paul Billings, President;  
Frank Marrocco, Q.C., General Counsel.

*(Continued on previous page)*

## TÉMOINS

À 9 h 00

*Des Nations Unies Haut Commissariat pour les réfugiés:*

D. Chefeke, représentant au Canada;  
Eduardo Arboleda, officier en Droit et Protection.

*De l'Association du Barreau canadien:*

John Benesh, premier officier adjoint;  
Dennis G. McCrea, président, Section nationale du droit de  
l'immigration, McCrea & associés (Vancouver);  
Howard Greenberg, président, Section provinciale du droit de  
l'immigration, Bresver, Grossman (Toronto);  
Carter Hoppe, membre de la Section nationale du droit exécutif  
de l'immigration, Hoppe, Jackman (Toronto)  
Lorne Waldman (Toronto).

À 14 h 00

*De l'Organisation des consultants des professionnels en immigration  
Inc.:*

Paul Billings, président;  
Frank Marrocco, c.r., conseiller général.

*(Suite à la page suivante)*

CA 1  
253  
012  
151  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Wednesday, August 12, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mercredi 12 août 1992

Président: Blaine Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

## BILL C-86

**An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## PROJET DE LOI C-86

**Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Wednesday, August 12, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mercredi 12 août 1992

Président: Blaine Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

## **BILL C-86**

**An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof**

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## **PROJET DE LOI C-86**

**Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence**

---

RESPECTING:

Order of Reference

---

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

*Chairman:* Blaine Thacker

Members

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

*Président:* Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 12, 1992

(12)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 9:03 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap and Ross Reid.

*Other Member present:* Jack Shields.

*In attendance: From the Legislative Counsel Office:* Philippe Ducharme, Legislative Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the Canadian Labour Congress:* Robert White, Chairman; Kevin Hayes, Senior Economist and Rick Jackson, Director International Affairs. *From the "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.":* Rivka Augenfeld, Chairperson; Pablo Altamirano, Member; Janet Dench, Member and Nee Okai, Chairman "Coalition des réfugiés de Montréal". *From the "Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration":* Joyce Yedid, Attorney; Pierre Duquette, Attorney; Jean François Goyette, Attorney and Jean Lanoue, Attorney.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992, Issue No. 1*)

The Committee resumed consideration of Clause 1

Robert White from the Canadian Labour Congress made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Labour Congress be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "C-86/22"*)

The witnesses answered questions.

Rivka Augenfeld from the "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc." made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc." be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "C-86/23"*)

It was agreed,—That Committee meet as scheduled at 8:00 a.m. on August 13, 1992 and adjourn until September 15, 1992 to reschedule the other witnesses who were to appear on that day.

Pierre Duquette from the "Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration" made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the "Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "C-86/24"*)

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 AOÛT 1992

(12)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le bill C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit aujourd'hui à 9 h 03 dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap et Ross Reid.

*Autre membre présent:* Jack Shields.

*Présents: Du Bureau du conseiller législatif:* Philippe Ducharme, conseiller législatif. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: Du Congrès du travail du Canada:* Robert White, président; Kevin Hayes, économiste principal et Rick Jackson, directeur des affaires internationales. *De la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.:* Rivka Augenfeld, présidente; Pablo Altamirano, membre; Janet Dench, membre; et Nee Okai, président de la Coalition des réfugiés de Montréal. *De l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:* Joyce Yedid, avocat; Pierre Duquette, avocat; Jean-François Goyette, avocat et Jean Lanoue, avocat.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992, fascicule n° 1*).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1

Robert White du Congrès du travail du Canada fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Congrès du travail du Canada soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (*voir Appendice "C-86/22"*).

Les témoins répondent aux questions.

Rivka Augenfeld de la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc. fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc. soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice "C-86/23"*)

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse comme prévu à 8 heures le 13 août 1992 et s'ajourne au 15 septembre 1992 pour réorganiser le calendrier de comparaison des autres témoins qui devaient comparaître ce jour-là.

Pierre Duquette de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice "C-86/24"*)

At 12:24 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

#### AFTERNOON SITTING (13)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 2:06 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*In attendance: From the Legislative Counsel Office:* Philippe Ducharme, Legislative Counsel. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the Lawyers Committee for Human Rights:* Arthur C. Helton, Director, Refugee Project, New York City, N.Y., U.S.A. *From the Regional Municipality of Ottawa-Carleton—Health Department:* Dr. Ian Gemmill, Associate Medical Officer of Health and Dr. E. Ellis, Associate Medical Officer of Health. *From the Chinese Canadian National Council:* Amy Go, National President and Avvy Go, President, Toronto Chapter. *From Lexbase:* Richard T. Kurland, Attorney.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992, Issue No. 1*)

The Committee resumed consideration of Clause 1

Arthur C. Helton from the Lawyers Committee for Human Rights made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Lawyers Committee for Human Rights be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/25"*)

Ian Gemmill from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, Health Department made a statement and, with the other witness, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, Health Department be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/26"*)

At 3:52 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:00 o'clock p.m., the sitting resumed.

Amy Go and Avvy Go from the Chinese Canadian National Council made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted from the Chinese Canadian National Council be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/27"*)

It was agreed,—That the brief submitted by Lexbase be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "C-86/28"*)

À 12 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à 14 heures aujourd'hui.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (13)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 14 h 06 aujourd'hui dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Présents: Du Bureau du conseiller législatif:* Philippe Ducharme, conseiller législatif. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: Du Lawyers Committee for Human Rights:* Arthur C. Helton, directeur «Refugee Project», ville de New York, (N.Y.), États-Unis. *De la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton—Département de la santé:* D<sup>r</sup> Ian Gemmill, officier médical adjoint de la santé et D<sup>r</sup> E. Ellis, officier médical adjoint de la santé. *Du Chinese Canadian National Council:* Amy Go, présidente nationale et Avvy Go, présidente, chapitre de Toronto. *De Lexbase:* M<sup>e</sup> Richard T. Kurland, avocat.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 23 juin 1992, fascicule n° 1*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1

Arthur C. Helton du Lawyers Committee for Human Rights fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Lawyers Committee for Human Rights soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/25»*)

Ian Gemmill de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton—Département de la santé fait une déclaration et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton—Département de la santé soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/26»*)

À 15 h 52, la séance est suspendue.

À 16 heures, la séance reprend.

Amy Go et Avvy Go du Chinese Canadian National Council font des déclarations et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Chinese Canadian National Council soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/27»*)

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par Lexbase soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/28»*)

Richard T. Kurland from Lexbase made a statement and answered questions.

At 5:58 o'clock p.m., the Committee is adjourned until 8:00 o'clock a.m., Thursday, August 13, 1992.

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

Richard T. Kurland de Lexbase fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 58, le Comité s'ajourne à 8 heures, le mardi 13 août 1992.

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul



[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, August 12, 1992

• 0902

**The Chairman:** I call this meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

Members, we are very privileged to have before us this morning, from the Canadian Labour Congress, a delegation led by Mr. Robert White, chairman of the CLC.

Mr. White, you have been before us many, many times and you understand very well the procedure. If you would care to introduce your colleagues, followed by your statement, we will then go straight away into questions. Welcome.

**Mr. Robert White (Chairman, Canadian Labour Congress):** Mr. Chairman, my two colleagues with me today are Kevin Hayes, who deals with immigration and a number of other social issues at the Canadian Labour Congress, and Rick Jackson, director of the international affairs department, who spends a great deal of his time working with international labour organizations and human rights groups around the world, dealing with refugee problems and other matters.

We prepared what we thought would be helpful, and that is a short summary I would like to read. We will stop then and deal with some questions and answers.

The Canadian Labour Congress represents 2.2 million workers and their families in every part of Canada. We are an institution that is vitally concerned about this country. We have a demonstrated interest in the way Canada treats its citizens and in the way Canada plays its role within the international community.

We have not asked for an appearance before this committee to debate the finer points of immigration law. We are here because we are deeply concerned about the provisions of Bill C-86 which, in our view, will make Canada less caring, less compassionate and a less responsible member of the international community.

As members of the committee may know, the Canadian Labour Congress has a rich background of active participation in international work. We work closely with the Polish trade union Solidarnosc. We are working closely with workers in South Africa. We have just placed a representative in Johannesburg who provides direct tactical support to them. We are in daily contact with workers in Central and South America and in Asia. In fact, as we make this presentation today, CLC representatives are conducting projects, attending meetings and conferences, and exchanging views with our trade union counterparts in all continents of the world.

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 12 août 1992

**Le président:** La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Chers collègues, nous avons le grand privilège de recevoir ce matin une délégation du Congrès du travail du Canada dirigée par son président Robert White.

Monsieur White, ce n'est pas la première fois que vous comparez devant nous, si bien que vous savez déjà comment nous procédons. Si vous voulez bien nous présenter vos collègues, vous pourrez ensuite faire une déclaration après quoi nous passerons immédiatement aux questions. Bienvenue.

**M. Robert White (président, Congrès du travail du Canada):** Monsieur le président, mes deux collègues aujourd'hui sont Kevin Hayes qui s'occupe de l'immigration et d'un certain nombre d'autres questions sociales au Congrès du travail du Canada et Rick Jackson, directeur du département des affaires internationales, qui passe une grande partie de son temps avec les organisations internationales du travail et les groupes de défense des droits de l'homme dans le monde entier ce qui l'amène à traiter des problèmes des réfugiés et d'un certain nombre d'autres questions.

Nous avons préparé un document qui devrait pouvoir vous être utile et j'aimerais vous en lire un résumé. Nous pourrions ensuite répondre à vos questions.

Le Congrès du travail du Canada représente 2,2 millions de travailleurs et de travailleuses et leurs familles dans toutes les parties du Canada. Nous sommes une institution qui prend sérieusement à coeur le sort de la population de ce pays. Nous nous intéressons manifestement à la façon dont le Canada traite ses citoyens et ses citoyennes et à la façon dont il joue son rôle au sein de la communauté internationale.

Nous n'avons pas demandé à nous présenter devant ce comité pour débattre les détails de la Loi sur l'immigration. Nous sommes ici pour exprimer notre profonde inquiétude au sujet de certaines dispositions du projet de loi C-86 qui, à notre avis, feront du Canada un membre de la communauté internationale moins sympathique, moins compatissant et moins responsable.

Comme le savent peut-être les membres du comité, le Congrès du travail du Canada a un passé riche de participation active au travail international. Nous avons collaboré étroitement avec le syndicat polonais Solidarnosc, et aujourd'hui nous faisons de même avec les travailleuses et les travailleurs de l'Afrique du Sud. Nous venons de déléguer un représentant à Johannesburg qui leur offre une aide technique directe. Nous sommes en contact quotidien avec les travailleuses et les travailleurs de l'Amérique centrale, de l'Amérique du Sud et de l'Asie. De fait, au moment où nous nous parlons aujourd'hui, les représentants du CTC dirigent des projets, assistent à des réunions et à des conférences et échangent des points de vue avec leurs homologues syndicaux sur tous les continents du globe.

[Texte]

[Traduction]

• 0905

We have also worked closely with refugee advocacy groups in Canada and with the Canadian government to assist in the settlement of refugees from places as diverse as Vietnam, Chile and Poland.

Our day-to-day work around the world places us in a unique position to appreciate the conditions facing those who work for the elimination of tyranny, oppression, exploitation, hunger and fear. In oppressive societies, people who advocate human rights are those who are most often denied them. These are the people who end up murdered, tortured, jailed and targeted by death squads. Their families are not immune to the process and are often used as secondary targets.

Our experience has been that Canada has enjoyed a positive reputation in the world as a nation that cares about the human rights and human settlement issues that occur in the face of political conflict. For some time we have been expressing our concern that this very positive image is being damaged by a shift in Canada's immigration and refugee policies. As we try to understand the reasons for this trend, we are left without answers.

While we would agree with Gordon Fairweather and others that Canada's immigration and refugee systems need to be streamlined and improved, we fail to see how a less open, less fair, less compassionate system serves anyone's interests. We also fail to understand where the demand has come from for Canada to undertake such a course.

Certainly, in speaking for organized labour in this country, we can state quite categorically that we have no interest in Canada's turning away legitimate refugees, nor do we think Canada should fail to take its fair share of the oppressed peoples of the earth.

We are quite unaware of our borders being flooded by prospective refugees. We are completely unaware of a ground swell of public opinion against the number of people we currently accept through normal immigration channels, although the channels themselves are questioned. We work closely with refugee advocacy organizations in Canada, and we have not heard them saying that Canada should be less accessible and more arbitrary in its treatment of prospective refugees. Why then are such provisions contained in Bill C-86?

We know there are enormous backlogs and administrative difficulties, but it would seem to us this results in inefficiency rather than too much accessibility or insufficient ability to say no. Why then this change of policy?

Nous avons aussi travaillé en étroite collaboration avec des groupes de revendication pour le compte des réfugiés au Canada, et avec le gouvernement canadien, pour aider à l'établissement des réfugiés provenant de coins du monde aussi divers que le Vietnam, le Chili et la Pologne.

Grâce à notre travail quotidien de par le monde, nous sommes particulièrement bien placés pour bien connaître les conditions auxquelles font face ceux qui luttent pour l'éradication de la tyrannie, de l'oppression, de l'exploitation, de la faim et de la peur. Dans les sociétés tyranniques, les gens qui prônent les droits humains sont très souvent ceux-là mêmes à qui ces droits sont refusés, ceux qui se font assassiner, torturer, emprisonner et qui sont les cibles des escouades de la mort. Leur famille n'échappant pas à ce sort, servant souvent de seconde cible.

Nous avons toujours su que le Canada jouissait d'une bonne réputation dans le monde en tant que pays soucieux du respect des droits de la personne et des questions d'établissement des réfugiés victimes de conflits politiques. Depuis un certain temps, nous avons exprimé notre préoccupation devant le fait que cette réputation très positive est ternie par le bouleversement des politiques du Canada en matière d'immigration et de réfugiés. Nous essayons de comprendre pourquoi cette tendance, mais nous sommes sans réponses.

Bien que nous soyons d'accord avec Gordon Fairweather et d'autres qui estiment que les systèmes d'immigration et de traitement des réfugiés du Canada doivent être rationalisés et améliorés, nous ne voyons pas comment un système moins ouvert, moins juste et moins compatissant pourra servir les intérêts de quiconque. Nous ne comprenons pas non plus d'où provient cette demande de changement d'orientation pour le Canada.

À titre de porte-parole des syndicalistes dans ce pays, nous pouvons certainement affirmer assez catégoriquement que nous n'avons aucun intérêt à ce que le Canada refuse des réfugiés légitimes, et nous ne croyons pas non plus que le Canada devrait refuser d'accepter sa juste part des victimes d'oppression et de tyrannie.

Nous n'avons jamais constaté que nos frontières sont prises d'assaut par des réfugiés éventuels et nous n'avons jamais entendu parler d'une vague de protestations publiques contre le nombre de personnes que nous acceptons à l'heure actuelle par le biais des filières normales de l'immigration, bien que les voies elles-mêmes soient remises en question. Nous travaillons de près avec les organisations d'intervention pour le compte des réfugiés au Canada, et nous ne les avons jamais entendu dire que le Canada devrait être moins accessible et plus arbitraire dans la façon dont il traite les réfugiés éventuels. Pourquoi alors le projet de loi C-86 renferme-t-il des dispositions en ce sens?

Nous savons qu'il existe d'énormes arriérés et de grandes difficultés administratives mais, à notre avis, cela tient davantage de l'inefficacité qu'à une trop grande accessibilité ou à l'incapacité de dire non. Pourquoi alors ce revirement



## [Text]

Members of the committee may very well want to reflect on that question. You may also want to question whether the proposed legislation adheres to the spirit of either the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the UN convention on refugees.

Members of the committee will know that this shift in policy, a shift to a less accessible and less fair system for refugees, comes at an exceedingly difficult time in world history. Today we live in a world where there is an increase in numbers seeking asylum as a consequence of adverse social and economic or insecure political conditions. We are alarmed about the recent rises of acts of violence against minorities in all parts of the world. We are equally concerned about the increase in acts of racism and xenophobia directed against ethnic, national, religious and linguistic minorities as well as indigenous peoples and migrant workers.

World poverty and worsening social conditions have created fertile ground for those trends, particularly in the developing world where conditions are worse now than they were a decade ago. It is with great alarm that we witness the slamming of doors in some parts of Europe and elsewhere on the basis of what appears to be thinly disguised racism.

It is therefore deeply disturbing that instead of acting with other nations to mitigate and reverse worsening global trends, Canada appears to be joining those who would say "not in my backyard". Is this really what we want to be saying to the victims of oppression?

Given our own domestic and international work and our work in co-operation with churches and other refugee advocacy organizations, it should come as no surprise that our opposition to the provisions in this bill are very similar to opposition they have put forward. In fact, we are very happy to stand together with those groups on this question. Indeed we would hope that the conversions of views among non-governmental groups in Canada on this question will itself give cause for the committee to question where this bill is headed.

These summary comments focus primarily on the aspects of the bill that are concerned with refugee policy. However, our brief also addresses our concerns about normal immigration policy. While we disagree fundamentally with the bill, there are two provisions in the bill that we support. We support speeding up the reunification of husbands, wives and children. We agree with the provision that eliminates the pre-screening hearing of refugees, the so-called credibility basis stage in the refugee determination process.

## [Translation]

de politique? Il serait bon que les membres du comité réfléchissent à cette question et se demandent si la loi proposée respecte l'esprit tant de la Charte canadienne des droits et libertés que de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés.

Les membres du comité se rendront bien compte du fait que ce changement de politique, qui tend vers un système moins accessible et moins juste pour les réfugiés, survient à une époque extrêmement difficile dans l'histoire mondiale. Nous vivons dans un monde où de plus en plus de personnes cherchent asile en raison de situations sociales et économiques adverses ou d'un climat politique précaire. Nous sommes alarmés par la récente multiplication des actes de violence contre les minorités dans toutes les régions du monde, et nous le sommes tout autant devant l'augmentation des actes de racisme et de xénophobie dirigés contre les minorités ethniques, nationales, religieuses et linguistiques et contre les peuples autochtones et les travailleuses et travailleurs migrants.

La pauvreté dans le monde et la détérioration des conditions sociales ont créé un terrain fertile pour ce genre de tendances, notamment dans le Tiers-Monde où les conditions sont pires qu'elles étaient il y a une décennie. Nous sommes consternés de voir que dans certaines parties de l'Europe et ailleurs on claque la porte aux réfugiés pour des motifs de racisme à peine déguisé.

Il est très inquiétant de constater que le Canada, plutôt que de se joindre à d'autres nations pour mitiger et renverser les tendances globales qui ne cessent de s'aggraver, semble se joindre aux partisans du «pas dans ma cour». Est-ce vraiment le message que nous voulons transmettre aux victimes de l'oppression?

Étant donné nos interventions sur le plan national et international et notre travail de collaboration avec les formations religieuses et d'autres organisations d'intervention pour le compte des réfugiés, il ne devrait pas être surprenant que notre opposition aux dispositions de ce projet de loi soit tout à fait analogue à celle qu'elles ont déjà exprimée. De fait, nous sommes très heureux de faire front commun avec ces groupes relativement à cette question, et nous osons espérer que la convergence des vues des groupes non gouvernementaux au Canada sur cette question incitera le comité à s'interroger sur l'orientation de ce projet de loi.

Ces commentaires sommaires portent essentiellement sur les aspects du projet de loi liés à la politique sur les réfugiés. Toutefois, notre mémoire fait également état de nos préoccupations concernant la politique normale de l'immigration. Bien que nous soyons fondamentalement en désaccord avec le projet de loi, il comporte deux dispositions que nous appuyons. Il s'agit de l'accélération de la réunification des maris, femmes et enfants. Nous sommes aussi d'accord avec la disposition qui élimine l'audience de sélection préliminaire des réfugiés; la présumée étape de l'établissement du «minimum de fondement» du processus de reconnaissance du statut de réfugié.



[Texte]

• 0910

As the committee might guess, our opposition list is longer. We are opposed to the provisions denying entry on the basis of offences committed and guilt by association. If those provisions had been in place in 1980, we could not have accepted Polish refugees, and today we wonder about those who are members of an organization like the ANC.

We have looked at some prominent dissidents whom we would claim today, if this bill were in effect, could not come into Canada: Gandhi, Martin Luther King, Lech Walesa, Nelson Mandela, and a number of Nobel Prize winners—for example, the Dalai Lama of Tibet. Because of their records in their own countries and fighting for social change and the violation of laws of those countries, under this bill they would be denied entry into Canada unless there was a special decision made by cabinet.

We are opposed to the elimination of refugee appeal rights such as the right to be heard by an independent adjudicator and the right to counsel. This conflicts with our sense of natural justice.

We are opposed to the increased burden of proof on refugees without identification documents.

We are opposed to discriminating against refugees who land in or journey through another country before landing in Canada. This provision provides a loophole for Canada at the expense of the refugee.

We are opposed to the severe punishment of people and organizations assisting refugees to escape and enter Canada. If Canada had a more open, accessible system, there would be no need for the so-called pipelines.

We are opposed to the new power to make immigration law and regulation retroactive.

We are opposed to excessive power for immigration officers to make decisions that must be made by an independent adjudicator. What Canada needs is more immigration staff, not more authority to refuse those who approach us.

We are opposed to the increased power of the cabinet to make immigration law by regulation, which does not require parliamentary debate. Canada is a country of immigrants. This is one area of public policy that should be fully public and accountable.

We believe the measures proposed in this bill are excessive and out of proportion to what is required for an open, fair and humanitarian refugee determination process. The bill introduces powers that are not acceptable in a democratic society that respects basic human rights. People fleeing persecution, torture and death must be welcomed, supported and protected. Instead, this bill increases the hazards and hardship of refugees and does nothing to make our immigration law more humanitarian, open and fair.

[Traduction]

Comme aurait pu le deviner le comité, notre liste d'opposition est plus longue. Nous sommes opposés notamment aux dispositions refusant l'entrée au pays pour certaines infractions commises et pour motif de culpabilité par association. Si ces dispositions avaient été en place en 1980, nous n'aurions pu accepter les réfugiés polonais, et aujourd'hui nous nous interrogeons sur ceux qui sont membres d'une organisation comme l'ANC.

Nous avons considéré certains dissidents bien connus qui à notre avis, si ce projet de loi était loi, ne pourraient entrer au Canada aujourd'hui: Gandhi, Martin Luther King, Lech Walesa, Nelson Mandela, et un certain nombre de lauréats du Prix Nobel—par exemple, le Dalaï Lama du Tibet. Étant donné la lutte qu'ils ont menée dans leur pays pour l'évolution sociale et contre la violation des lois de ces pays, aux termes des dispositions de ce projet de loi, ils se verraient refuser l'entrée au Canada sauf si une décision spéciale était prise par le conseil des ministres.

Nous nous opposons à l'élimination des droits d'appel des réfugiés, tels que le droit d'être entendu par un arbitre indépendant et le droit à un avocat. Cette disposition entre en conflit avec notre interprétation de la justice naturelle.

Nous nous opposons au fardeau accru de la preuve imposé aux réfugiés qui ne possèdent pas de documents d'identification.

Nous nous opposons à la discrimination contre les réfugiés qui débarquent dans un autre pays avant d'arriver au Canada, ou qui y séjournent. Cette disposition offre une porte de sortie pour le Canada aux dépens du réfugié.

Nous nous opposons à la punition sévère réservée aux personnes et aux organisations qui aident les réfugiés à s'évader et à entrer au Canada. Si le Canada était doté d'un système plus ouvert et plus accessible, les moyens détournés ne seraient pas nécessaires.

Nous nous opposons au nouveau pouvoir de rendre rétroactifs la loi et le règlement sur l'immigration.

Nous nous opposons au pouvoir excessif accordé aux agents d'immigration leur permettant de prendre des décisions qui doivent être prises par un arbitre indépendant. Le Canada a besoin d'un plus grand nombre d'agents d'immigration et non pas d'un pouvoir accru de refuser ceux qui nous demandent l'asile.

Nous nous opposons au pouvoir accru du Cabinet d'édicter des lois d'immigration par voie de règlements ne devant pas obligatoirement faire l'objet de débats parlementaires. Le Canada est un pays d'immigrants. Il s'agit d'un domaine d'intérêt public qui doit être entièrement public et transparent.

Nous croyons que ces mesures sont excessives et hors de toute proportion par rapport aux éléments nécessaires d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui soit ouvert, juste et humanitaire. Le projet de loi introduit des pouvoirs qui ne sont pas acceptables dans une société démocratique qui respecte les droits fondamentaux de la personne. Les personnes qui fuient la persécution, la torture et la mort doivent être accueillies, appuyées et protégées. En lieu et place, ce projet de loi multiplie les dangers et les misères des réfugiés et ne fait rien pour rendre notre loi sur l'immigration plus humanitaire, plus ouverte et plus équitable.

[Text]

Canada could improve its protection of refugees by increasing the staff resources in our immigration and refugee services as well as replacing the patronage appointment systems for the members of the Immigration and Refugee Board.

I think, Mr. Chairman and members, that summarizes the contents of our brief. My colleagues and I are prepared to deal with some questions from the members of the committee.

**The Chairman:** Members, is it agreed that the formal brief be presented as an annex to our minutes today?

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** I welcome Mr. White and the Canadian Labour Congress to the committee. Mr. White, could you tell the committee—if you have that information available—what percentage of union members would be born outside Canada?

**Mr. White:** I don't know. It has to be a large number, starting with me. If we had to meet an economic test in 1949, my family would not have been here. We came, five of us, with all of our belongings in two large trunks, and landed on a farm outside Woodstock. When I worked in the plants before I joined the staff of the then-UAW, there were literally hundreds and then it became thousands of people who came here from all parts of the world.

There is no question that the vast majority of the Canadian labour movement is represented by people whose parents or who themselves came from other lands, including a number of people who are recent immigrants and some refugees as well, whom we have helped immigrate to the country.

**Mr. Allmand:** I don't know if it is mythology or just a perception that a large percentage of immigrants and refugees to this country are in jobs that are not organized, that they generally take on lower-paying jobs that native-born Canadians won't take, some of which are quite low-paying, unfortunately, but unorganized work. Is that your perception? Do you have any information that would confirm or deny that?

• 0915

**Mr. White:** I think it is fair to say that in the initial stages, some new immigrants and some refugees to Canada move into those kinds of occupations, but you also see them moving out of those in a fairly short period of time. I can look to aerospace plants in Manitoba, for example, where a large Filipino population is employed. It is not all in the small, low-paying sectors. There are people who move into those occupations, but then they move out. The argument or the fear that somehow these people will create unemployment in the country just isn't the reality.

**Mr. Allmand:** Because the Canadian Labour Congress plays a very important leadership role with labour in this country, what is your official response to those who say that immigrants take jobs away from Canadians?

[Translation]

Le Canada pourrait améliorer ses mesures de protection des réfugiés en augmentant le personnel de nos services d'immigration et d'aide aux réfugiés et aussi en remplaçant les systèmes de nomination par favoritisme dans le cas des membres de la Commission de l'immigration et du statut des réfugiés.

Voici, monsieur le président, le résumé de notre mémoire. Mes collègues et moi-même sommes maintenant prêts à répondre aux questions des députés.

**Le président:** Chers collègues, sommes-nous convenus que le mémoire lui-même soit annexé à notre procès-verbal d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Bienvenue à M. White et au Congrès du travail du Canada. Monsieur, pourriez-vous dire au comité—si vous avez ces renseignements sous la main—quel est le pourcentage de syndiqués nés en dehors du Canada?

**M. White:** Je ne sais pas. Cela doit faire beaucoup, à commencer par moi. S'il avait fallu répondre à certaines conditions économiques en 1949, ma famille ne serait pas ici. Nous sommes arrivés à cinq avec toutes nos possessions contenues dans deux grandes malles et nous avons atterri dans une ferme près de Woodstock. Quand je travaillais dans les usines avant d'entrer dans l'administration de ce qui était alors les TUA, il y avait des centaines qui sont devenus des milliers de gens qui venaient d'autres parties du monde.

Il ne fait aucun doute que la grande majorité du mouvement syndical canadien est représentée par des gens venus d'autres pays ou dont les parents sont venus d'autres pays et comprend un certain nombre d'immigrants récents et de réfugiés que nous avons aidés à immigrer au Canada.

**M. Allmand:** Je ne sais pas si c'est de la mythologie ou simplement une idée que l'on se fait qu'un pourcentage élevé d'immigrants et de réfugiés travaillent dans des secteurs non syndiqués, acceptent des emplois moins bien rémunérés que les Canadiens nés au pays ne veulent pas, et sont parfois très mal payés, malheureusement. Est-ce une idée ou cela correspond-il à quelque chose? Avez-vous des données qui pourraient confirmer ou infirmer cela?

**M. White:** Je crois que l'on peut dire qu'au début, certains nouveaux immigrants et certains réfugiés occupent en effet ce genre d'emploi, mais il est également avéré qu'ils en sortent assez rapidement. Prenons les entreprises aérospatiales au Manitoba, où il y a une forte concentration de Philippins. Ils ne sont pas tous dans les secteurs les plus faiblement rémunérés. Il y en a qui, en effet, prennent ces emplois, mais ils les abandonnent aussi. Dire ou craindre que d'une certaine façon ces gens-là aillent faire monter le taux de chômage au Canada ne correspond à rien.

**M. Allmand:** Étant donné que le Congrès du travail du Canada joue un rôle directeur très important pour les travailleurs de notre pays, quelle est votre réponse officielle à ceux qui prétendent que les immigrants prennent des emplois qui devraient revenir aux Canadiens?



[Texte]

**Mr. White:** We reject that. It is very easy today in a country of 11% unemployment, where people who aren't unemployed are worried about their future, to say that if we bring more immigrants into our country, somehow that is going to add to the unemployment rolls. I don't think that has been the case. A case study of Canada doesn't show that.

When my father came to this country, he didn't take a job away from a Canadian. The immigrants have added an enormous amount of economic potential to the country as well. We are not afraid of that argument. We take that argument head on. When you look at the numbers of refugees, for example, when you look at the numbers of immigrants coming to the country, they do not add; in fact, in most cases, once they get established here they contribute enormously to economic growth and to the availability of jobs for other people.

**Mr. Allmand:** I thank you and the congress for taking that position, because many of us in our constituencies have to fight that mythology all the time.

**Mr. White:** I might say we do, too, in fairness, with our membership. There is a feeling of insecurity and there would be a number of our members who make those arguments to us, but as an organization, in open debates at the convention we have gone completely to the opposite position.

**Mr. Allmand:** I want to ask you whether the Canadian Labour Congress was consulted by the minister in preparing this bill.

**Mr. White:** No. Again, I am just checking. I came here fairly recently, but it is my information that there has not been.

I think, Mr. Allmand, we should set aside the partisan politics of all of this. I think a lot of good people in Canada have come before this committee and are speaking out and saying that this thing should be put on hold. They say that a lot of people should be consulted who work out there with the immigrant groups, who work out there helping the refugees to establish in our society, before rushing forward with this. They think this whole thing should be scrapped.

But there has been very little consultation, certainly none with us. I don't think a lot of Canadians realize how much time Rick Jackson, for example, spends on international issues, on immigration, on refugee policies.

I am going to become the chair of the human rights committee of the International Confederation of Free Trade Unions, in which we are going to be moving into a number of countries dealing with human rights and refugee policy. We have this experience. We are not coming here from some narrow position of not wanting more refugees. We have the experience, and I think it would be wise for this committee to recommend there be wide consultation with people who are experienced in that.

**Mr. Allmand:** I agree with you. Since you are the largest labour organization in Canada, and because of your leadership role in labour, and since jobs are a very important factor of immigration, I would think you would be consulted.

[Traduction]

**M. White:** Nous le refusons. Il est très facile aujourd'hui, dans un pays qui connaît un taux de chômage de 11 p. 100 et où ceux qui sont sans emploi s'inquiètent de leur avenir, de dire que si nous faisons venir davantage d'immigrants, cela va faire monter le taux de chômage. Je ne pense pas que ce soit vrai. L'expérience canadienne montre le contraire.

Lorsque mon père est arrivé au Canada, il n'a pas pris un travail à un Canadien. Les immigrants ont ajouté considérablement au potentiel économique du pays. C'est un argument qui ne nous fait pas peur. Nous pouvons le contester catégoriquement. Si l'on considère le nombre de réfugiés, le nombre d'immigrants qui viennent au pays, ils ne viennent pas s'ajouter aux chômeurs. En fait, dans la plupart des cas, dès qu'ils sont établis ici, ils apportent une contribution énorme à la croissance économique et à la création d'emplois.

**M. Allmand:** Je vous remercie ainsi que le Congrès pour cette réponse, parce que nombre d'entre nous dans nos circonscriptions nous butions continuellement à ce genre de mythologie.

**M. White:** Je dois vous dire honnêtement que nous devons nous-mêmes contrer les arguments de nos membres. Il règne un sentiment d'insécurité et il y en a pas mal qui invoquent de tels arguments, mais notre organisation, dans le débat public que nous avons en congrès, a toujours adopté la position contraire.

**M. Allmand:** J'aimerais vous demander si le Congrès du travail du Canada a été consulté par le ministre dans la préparation de ce projet de loi.

**M. White:** Non. Et je dois vérifier. Je suis arrivé assez récemment, mais je crois qu'il n'y a pas eu de consultation.

Je pense qu'il nous faut nous garder de tout esprit partisan. Il y a des tas de gens qui ont comparu devant votre comité et qui ont déclaré qu'il ne fallait pas aller de l'avant avec ce projet de loi. Tout le monde dit qu'il faudrait consulter beaucoup de monde qui travaillent avec les groupes d'immigrants, qui aident les réfugiés à s'établir dans notre société, avant de se précipiter. Ils estiment que tout cela doit être abandonné.

En tout cas, il y a très peu de consultation, et pas du tout avec nous. Je crains que rares soient les Canadiens qui comprennent combien de temps Rick Jackson, par exemple, consacre aux questions internationales, aux politiques d'immigration et d'accueil des réfugiés.

Je vais devenir président du comité des droits de l'homme de la Confédération internationale des syndicats libres, qui doit intervenir dans un certain nombre de pays pour les questions de respect des droits de l'homme et de politiques touchant les réfugiés. Nous avons donc l'expérience voulue. Nous ne venons pas ici exprimer une position étroite et déclarer que nous ne voulions pas davantage de réfugiés. Nous avons l'expérience et je crois qu'il serait sage que votre comité recommande de larges consultations avec des personnes d'expérience.

**M. Allmand:** Je suis bien d'accord. Étant donné que vous soyez la plus grande organisation syndicale au pays et que vous ayez un rôle de chef de file, et puisque les emplois sont un facteur important de l'immigration, il serait normal de vous consulter.



[Text]

Is the CLC usually consulted by the minister in setting the yearly levels of immigration?

**Mr. White:** No.

**Mr. Kevin Hayes (Senior Economist, Canadian Labour Congress):** Yes.

**Mr. White:** We are. Okay, he will speak to that.

**Mr. Allmand:** Mr. Hayes, you are consulted on the levels each year?

**Mr. Hayes:** Yes. We have had the usual meeting and the committee, as you know, has reviewed these levels almost every year, and we have appeared before the committee to discuss those.

**Mr. Allmand:** This bill puts in place a new system of selecting immigrants. It sets up what they call three streams. It gives very wide powers to the minister and the department by Order in Council and by administrative decision to suspend streams, select streams and select individuals in streams. The statement found in one of the documents put out with the bill says that the reason for this is so that the government, and I quote, "can choose the best among a pool of applicants".

• 0920

If you look at these streams, such as stream 1, 2 and 3, for instance, we have the suggestion for stream 1, which is processed on demand and more quickly, that immigrant investors should go into that stream. Then in stream 3, which would be subject to limits set out in the annual plan, which says these people would be selected on the basis of excellence, we have the independent class of immigrants.

Some people are suggesting that the immigrants we really want are those who can come to Canada with sums of money to invest or as entrepreneurs and that they should be given priority in some way or other over those who come with labour skills or simply with strong bodies to do labour. While the minister may not exercise his discretion and use these streams in this way, he is certainly given the power to do so in that statement that we're going to pick the best among the pool. This wide discretion to suspend and to pick and choose leaves that use open.

Have you had time to analyse this new system of selection and the stream system? You didn't mention it in your brief. Do you have anything to say about that matter?

**Mr. White:** Yes, we spent some time talking about this matter the other day and are very concerned about it, because you can rejig the numbers mentioned here to significantly reduce the numbers of refugees available and to bring in more of the so-called entrepreneurs.

[Translation]

Le CTC est-il habituellement consulté par le ministre lorsqu'il fixe les niveaux d'immigration annuels?

**M. White:** Non.

**M. Kevin Hayes (économiste en chef, Congrès du travail du Canada):** Si.

**M. White:** Ah! Bon; je vais lui laisser la parole.

**M. Allmand:** Monsieur Hayes, on vous consulte à propos des niveaux chaque année?

**M. Hayes:** Oui. Nous avons des rencontres annuelles et le comité, comme vous le savez, examine ces niveaux presque chaque année et nous avons comparu devant le comité pour en discuter.

**M. Allmand:** Ce projet de loi met sur pied un nouveau système de sélection des immigrants. Il établit ce que l'on appelle trois volets. Il donne des pouvoirs très larges au ministre et au ministère par voie de décrets du Conseil et de décisions administratives s'ils veulent suspendre un volet, sélectionner un volet et sélectionner des sujets dans certains volets. J'ai lu dans un des documents paru en même temps que le projet de loi que c'était pour que le gouvernement, et je cite, «puisse choisir les meilleurs parmi les candidats.»

Si vous considérez ces volets, volet 1, 2 et 3, par exemple, on dit que les dossiers du volet 1 seraient examinés plus rapidement en fonction des demandes, et que les immigrants investisseurs entreraient dans ce volet. Puis, volet 3, qui pourrait être plafonné dans le plan annuel, on dit que l'on sélectionnerait les requérants en fonction de leur mérite et nous avons là la catégorie des immigrants indépendants.

Certains disent que les immigrants que nous voulons en fait sont ceux qui peuvent venir au Canada avec de l'argent à investir ou en tant qu'entrepreneurs et qu'on devrait leur donner une priorité sur ceux qui viennent connaissant un métier ou étant simplement des sujets solides et prêts à travailler. Bien que le ministre n'exercera pas forcément son pouvoir discrétionnaire de cette façon, il peut le faire, du moins à en croire la déclaration selon laquelle le gouvernement va choisir les meilleurs sujets parmi les requérants. Ce pouvoir discrétionnaire très large qui lui permet de suspendre et de choisir à sa guise lui permet de faire ce qu'il veut de ces volets.

Avez-vous eu le temps d'analyser ce nouveau système de sélection et ce système de volets? Vous n'en avez pas parlé dans votre mémoire. Avez-vous toutefois quelque chose à dire là-dessus?

**M. White:** Oui, nous avons consacré un certain temps à cette question l'autre jour et cela nous inquiète beaucoup parce que l'on peut modifier les chiffres donnés ici afin de réduire considérablement le nombre de requérants réfugiés et de faire entrer plus de soi-disant entrepreneurs.

[Texte]

We're not opposed to entrepreneurs coming into Canada with some investments. I think the matter is overrated in terms of the jobs that are created with the amount of money they bring in, but we're not opposed to them coming in. We are opposed to leaving within the ministry this ability to rejig all these numbers, where you move down the refugee numbers and increase the number of so-called skilled people.

Again, we have to talk about the responsibility of corporations in our country to do a lot of training in skills, apprentice programs, etc., with which we have had great difficulty. We have just launched and are getting under way the Labour Force Development Board dealing with training across the country. We see here an opportunity to move away from that once again, to say there are in eastern Europe, for example, large pools of skilled workers, to bring those workers in to the detriment of refugees, to the detriment of training. . . we are not saying they shouldn't be subject to the immigration numbers and be available to come in, but we are concerned about the way these numbers can be skewed to disadvantage a group that should be entitled to come to this country.

**Mr. Allmand:** There is a provision in the bill that would require, as a condition of obtaining an immigration visa, that the immigrant be obliged to live and work for two years in a given place, I believe. Under the current law, we've used incentives to get people to go to the outlying reaches of the country. We've had some discussion and my friend from Newfoundland, across the table from me, said they would like to have immigrants in Newfoundland, and I know they would like them come to the northern parts of Ontario and other places. But what is your opinion on this provision that it be made an absolute condition—or words to that effect—of the immigration visa as a means of achieving an end that is acceptable? We accept the end of trying to get immigrants into those regions, but what is your opinion of using that approach rather than incentives to accomplish those goals?

**Mr. White:** We also wrestle with that issue and I don't think we come down very hard in opposition to it. We are concerned about what the opportunity is for somebody to say that the immigrant has to stay longer than he was committed to stay in that part of the country. We're concerned, but are not really in opposition to that, depending on what the rules are. I don't know why this is in the bill.

If you look at the constitutional discussions, where Quebec is trying to get control of immigration, does this control help Quebec in terms of people landing in Quebec, and they then can't move across the country? I don't know. All we're saying is that we really haven't put that issue as a priority.

We are concerned about what is a lever, after that person has lived in the area they are supposed to be in for a year—and I think the length of time is too long—for someone to say the person has to stay longer. What happens if there is no employment or if the employment runs out in that person's so-called jurisdiction after they land there for two or three months? Do they have to stay in that community for the agreed length of time even though there is

[Traduction]

Nous ne nous opposons pas à ce que des entrepreneurs viennent investir au Canada. Je crois que l'on exagère quand on parle du nombre d'emplois qu'ils créent avec l'argent qu'ils apportent mais nous ne nous opposons pas à leur venue. Nous nous opposons par contre au fait qu'on laisse au ministère le pouvoir de réorganiser tous ces chiffres, de diminuer le nombre de réfugiés et d'augmenter le nombre de personnes soi-disant qualifiées.

Là encore, il faut parler de la responsabilité des entreprises canadiennes en matière de formation, d'apprentissage, etc., ce qui nous pose beaucoup de problèmes. Nous venons de mettre sur pied la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre qui s'occupe de formation dans tout le pays. Nous pensons qu'il y a là une possibilité de faire encore marche arrière, de dire qu'il y a par exemple en Europe de l'Est énormément de travailleurs qualifiés, qu'on va les faire venir au détriment des réfugiés, de la formation. . . Nous ne disons pas qu'ils ne devraient pas entrer dans les chiffres d'immigration et pouvoir venir mais nous craignons que l'on manipule les chiffres de façon à désavantager un groupe qui devrait avoir le droit de venir au Canada.

**M. Allmand:** Il y a dans le projet de loi une disposition qui stipule qu'une des conditions pour obtenir un visa d'immigration serait que l'immigrant aille vivre et travailler pendant deux ans à un endroit donné, si je ne m'abuse. Dans la loi actuelle, nous avons eu recours à des incitatifs pour pousser les gens à aller s'installer dans des régions éloignées. Nous en avons discuté et mon collègue de Terre-Neuve, en face, a dit qu'il voudrait des immigrants à Terre-Neuve et je sais qu'on voudrait qu'il y en ait qui viennent dans le Nord de l'Ontario et ailleurs. Mais que pensez-vous de cette disposition qui en ferait une condition absolue pour obtenir un visa d'immigration? Pensez-vous que ce soit là un moyen acceptable? Nous convenons que l'on peut s'efforcer d'attirer les immigrants dans ces régions mais que pensez-vous d'un tel système par rapport à des incitatifs pour atteindre les mêmes objectifs?

**M. White:** Nous avons également examiné cette question et notre opposition n'est pas très forte là-dessus. Nous craignons par contre que l'on en profite pour dire que l'immigrant doit rester plus longtemps que promis dans cette région du pays. Cela nous inquiète mais nous ne nous opposons pas vraiment à la formule, tout dépend des règles. Je ne sais pas pourquoi cela se trouve dans ce projet de loi.

Si l'on considère les pourparlers constitutionnels, le Québec qui essaie d'obtenir le contrôle de l'immigration, est-ce que cela aiderait le Québec à obtenir que davantage de monde vienne s'installer d'abord au Québec et ne puisse ensuite aller ailleurs? Je ne sais pas. Tout ce que je puis dire c'est que nous n'avons pas fait de cette question une priorité.

Nous craignons par contre que cela donne une certaine prise sur ces immigrants qui après avoir vécu dans la région en question pendant un an—je crois que la durée prévue est trop longue—se voient dire qu'ils doivent rester plus longtemps. Qu'arrive-t-il s'il n'y a pas d'emplois ou si l'emploi prend fin après deux ou trois mois? Sont-ils obligés de rester là durant toute la période prévue même si l'emploi qu'ils étaient venus prendre n'existe plus? C'est le genre de



[Text]

no occupation they came to fulfil? Those are the kinds of questions that need a fair amount of discussion, but on the general philosophy of the issue we haven't come down hard against it.

**Mr. Allmand:** Under the current law, when refugees come to this country and claim status as a refugee, they are granted a work permit as soon as they are recognized as having a credible basis at the first stage hearing. In the bill the first-stage hearing is being abolished and there was no mention as to when the work permit would be given to the refugee. I asked the officials and the minister about this point when they were here and they advised that the work permit would be given only when the individual was fully recognized as a refugee by the Immigration and Refugee Board.

• 0925

My immediate reaction was concern that this would take a long time, during which that person would be left on welfare or whatever. But the minister and his staff said the time taken will not be that long because they expect that, with this bill, claims will be completely processed in two months. Mr. Fairweather says the process will take from two to five months.

I asked someone yesterday whether there may not be a better way of doing that, and they suggested we could perhaps issue the work permit as soon as the person passed the medical exam, which is within 60 days of arrival. Do you have any views on this?

The problem is that the Federation of Canadian Municipalities, and especially the Ontario municipalities, are very concerned about the heavy welfare rolls. If these people cannot work, they are left on the welfare rolls. A lot of them want to work, but they cannot get the work permits. Do you have any views on that situation?

**Mr. White:** We are not unmindful of the arguments about the welfare costs, which we have heard from areas such as Mississauga, Brampton, and some others. If you put the issue under a microscope, looking at the overall welfare costs of Ontario, and then ask what the cost of refugees is as a percentage of those costs, you would find it to be very small.

We believe there should be a much earlier acceptance of issuance of a work permit. Let's not kid ourselves about what is going on in our society today. For example, 3,000 people were lined up for 300 part-time jobs at the Canadian National Exhibition last week. I think it is also a tension that is created in our society.

We are saying there should be a much quicker issuing of a temporary work permit or whatever to allow these people to go to work rather than go on the welfare rolls. Most of them do not come here to join the social welfare rolls; they come because they want to be employed. We think that should be done within a much quicker timetable.

**Mr. Heap (Trinity—Spadina):** Welcome, brothers. When I was an active member of the paper workers I had some experience at CLC conventions. Since then I have been able to visit.

[Translation]

questions dont il faut discuter mais, en principe, nous ne sommes pas contre ce genre de système.

**M. Allmand:** Dans la loi actuelle, lorsque des réfugiés arrivent au pays et demandent le statut de réfugié, on leur accorde un permis de travail dès que l'on reconnaît qu'il existe un minimum de fondement, après la première audience. Le projet de loi abolit cette première audience et ne précise pas quand le permis de travail pourrait être accordé au réfugié. J'ai posé la question aux fonctionnaires et au ministre qui ont répondu qu'il ne pourrait être accordé que lorsque l'individu serait reconnu comme réfugié par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Je me suis tout de suite inquiété que cela prenne longtemps et qu'ainsi l'intéressé soit obligé de recourir à l'assistance sociale ou autre chose. Mais le ministre et son personnel ont répondu que ce ne serait pas si long parce qu'ils pensent qu'avec ce projet de loi, les demandes seront entièrement traitées en deux mois. M. Fairweather dit que cela prendra de deux à cinq mois.

J'ai demandé à quelqu'un hier s'il n'existerait pas une meilleure façon de faire et l'on m'a répondu que l'on pourrait peut-être émettre le permis de travail dès que la personne a subi son examen médical, c'est-à-dire dans les 60 jours suivant son arrivée. Qu'en pensez-vous?

Le problème est que la Fédération des municipalités canadiennes, et en particulier les municipalités ontariennes, s'inquiètent beaucoup du nombre d'assistés sociaux. Si ces gens-là ne peuvent travailler, ils vont devenir assistés sociaux. Beaucoup d'entre eux voudraient travailler mais ne peuvent obtenir ce permis de travail. Que pensez-vous de cette situation?

**M. White:** Nous sommes conscients des arguments concernant les frais sociaux. On en parle dans des régions comme Mississauga, Brampton, etc. Si l'on examine bien la question, si l'on considère l'ensemble du budget social de l'Ontario, et que l'on voit le pourcentage que représentent les réfugiés, c'est extrêmement minime.

Nous pensons qu'il faudrait que le permis de travail soit délivré beaucoup plus rapidement. Ne nous leurrions pas quand à ce qui se passe dans notre société. Par exemple, il y avait la semaine dernière 3 000 personnes qui faisaient la queue pour 300 emplois à temps partiel à la *Canadian National Exhibition*.

Nous disons que l'on devrait délivrer beaucoup plus vite des permis de travail temporaire ou quelque chose du genre qui permettrait à ces gens d'aller travailler plutôt que de toucher des prestations sociales. La plupart d'entre eux ne viennent pas ici pour devenir assistés sociaux; ils viennent parce qu'ils veulent être employés. Cela devrait donc se faire beaucoup plus vite.

**M. Heap (Trinity—Spadina):** Bienvenue, camarades. Lorsque j'étais actif dans les usines de papier, j'ai eu quelques expériences des congrès du CTC. Depuis lors, j'ai pu y assister en tant que visiteur.



[Texte]

I agree with the remarks Mr. White made about the policy orientation of the Canadian Labour Congress on the matter of immigration and on refugees. They have been very positive and constructive remarks. The expenditure of time and money by CLC and its affiliates on human rights issues overseas has been quite remarkable, so I am glad to have you here again today.

I have a question arising from page 12 of your brief, where you say

The government itself would probably not dispute the link between government economic policy and unemployment. The current Employment and Immigration Minister when commenting on the very high level of unemployment said it may not be good for the unemployed, but it is good if that is what it takes to become competitive. The Finance Minister has made similar comments. He declared an unemployment rate over ten percent to be acceptable to get inflation below two percent.

You mentioned just now the possible inconsistency between inadequate training programs here and the search for quick immigration of skilled workers to be scooped from other countries, some of which probably do not have enough skilled workers for their own needs but cannot pay them competitively what Canada can pay. Do you see those two factors—the cutback in training programs and this move towards bringing in more skilled workers and investors—as inconsistencies in government policy, or do you see them as connected?

**Mr. White:** I think they're connected. We have to go back to the training policies. We can probably have a different debate some other day about the Canada-U.S. Free Trade Agreement and what happened as a result of that agreement. But we really started to put this Labour Force Development Board in place a couple of years ago and started to work towards developing some training agendas across the country.

• 0930

We have now had all the changes in eastern Europe, and I think it is fair to say there are a number of available skills now. My concern has always been—and I bargained with the auto industry for several years—that at least two of those companies did not accept the responsibilities in terms of training skilled workers, but would reach and pirate them from smaller employers or bring them in from somewhere else.

We are not saying there should not be provisions for skilled workers to come into the country. We are saying we have to make sure we are not going down the road again of not accepting our responsibilities in Canada to upgrade skills and to provide opportunities for younger people to move into the skilled job market today.

With regard to the devastation that the fight against inflation has created on employment and the lost productivity of 11% unemployment, I think everybody sees that today. I see that Mr. Hart is now saying he thought the Bank of

[Traduction]

Je conviens avec M. White que l'orientation politique du Congrès du travail du Canada en matière d'immigration et de réfugiés est positive et constructive. Le temps et l'argent consacrés par le Congrès et ses filiales aux questions de respect des droits de l'homme sur la scène internationale est absolument remarquable et je me félicite que vous soyez de nouveau avec nous aujourd'hui.

J'aimerais vous poser une question sur la page 19 de votre mémoire où vous dites:

Le gouvernement lui-même ne remettrait sans doute pas en question le lien entre la politique économique gouvernementale et le chômage. Le ministère actuel de l'Emploi et de l'Immigration, dans ses commentaires au sujet du taux très élevé de chômage, a expliqué qu'il n'était peut-être pas bon pour les chômeurs, mais qu'il était justifié s'il fallait en passer par là pour devenir concurrentiel. Le ministre des Finances s'est exprimé dans les mêmes termes. Il a déclaré un taux de chômage supérieur à 10 p. 100 acceptable s'il permet de ramener le taux d'inflation au-dessous de 2 p. 100.

Vous venez de parler du manque de cohérence qu'il y a entre une insuffisance de programmes de formation au Canada et l'accélération de l'immigration de travailleurs qualifiés venant d'autres pays, qui n'ont probablement pas suffisamment de travailleurs qualifiés pour satisfaire à leurs propres besoins mais qui ne peuvent pas les payer autant que le Canada. Pensez-vous que ces deux facteurs—réduction des programmes de formation et arrivée de travailleurs qualifiés et d'investisseurs plus nombreux—montrent une certaine incohérence dans la politique gouvernementale ou voyez-vous un lien?

**M. White:** Je crois qu'il y a en effet un lien. Revenons aux politiques de formation. Nous pourrions probablement débattre un autre jour de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et de ce qui en a résulté. Mais nous avons en fait commencé à mettre sur pied cette Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre il y a environ deux ans en vue d'élaborer certains programmes de formation partout au pays.

Avec tous les changements qui se sont produits en Europe, je crois que l'on peut se permettre de dire qu'il existe un nombre important de gens qualifiés sur le marché. Ce qui m'a toujours préoccupé—j'ai négocié pendant plusieurs dans l'industrie automobile—c'est qu'au moins deux de ces sociétés n'assumaient pas leurs responsabilités en ce qui concernait la formation d'ouvriers qualifiés et préféreraient aller les pirater chez de petits employeurs ou les faire venir d'ailleurs.

Nous ne prétendons pas qu'il ne devrait pas y avoir de dispositions permettant de faire venir des ouvriers qualifiés au Canada. Ce que nous voulons éviter c'est que l'on recommence à ne pas accepter nos responsabilités en ce qui concerne le perfectionnement des compétences et l'aide aux jeunes pour qu'ils puissent accéder au marché des emplois qualifiés.

Je crois que tout le monde est conscient des effets désastreux que la lutte contre l'inflation a eus sur l'emploi et de la perte de productivité que représente un taux de chômage de 11 p. 100. Je vois que M. Hart déclare

[Text]

Canada went too far at the same time he was in the finance minister's office adopting the policy. So I think all those factors are interrelated and you cannot ignore them when talking about immigration policies.

**Mr. Heap:** You referred in your brief to the fact that you disagree with the severe punishment being proposed by people who help persons, including refugees, come to Canada illegally—that is, as is usually put, without proper documentation. You mentioned that the Canadian Labour Congress has helped refugees to immigrate to this country. Can you outline what sort of help you have given and whether you have encountered any problems with the law that was established five years ago on that point, which says people are not to bring in anyone without the papers?

**Mr. Rick Jackson (Director, International Affairs, Canadian Labour Congress):** We have worked with the Government of Canada on the Vietnamese refugee question and with Solidarnosc with regard to Polish refugees, particularly during the time of the clamp-down in martial law in Poland in 1989. We have also been involved with a lot of cases with regard to Central America, such as in Guatemala and El Salvador, in terms of promoting those cases.

We have not found ourselves running up against the law, but we are in close association with church organizations, particularly, and so on. Where we bump up against this law is in situations where it is clear that someone is arriving here without the proper documentation or whatever is required, and there is no doubt in our minds or in the minds of the other people handling the case that the person they were returning to their own country was returning to face death.

As the brief points out, and as Bob pointed out in his summary, the people we work with overseas are people who are actively on the front lines of advocating human rights and trade union rights on a day-to-day basis in an oppressive society. They are being chased out of their country at gunpoint, and neither ourselves nor other refugee organizations are going to sit by and allow that to happen simply because of some bureaucratic requirement for documents to be in order for somebody to be accepted here. People come to this country under those conditions quite often, unfortunately, and those are the people we are dealing with.

We, ourselves, have not been found to be in violation of the law in our work up to this point, but that could very well happen as the provisions of this bill are brought into being.

I would just like to reiterate the point Mr. White made in his introductory remarks, which is that you do not require these kinds of pipelines, which we all know exist, if there is an open, fair, and accessible refugee determination process in this country by which people can come and be treated fairly, and where there is no need for panic or concern that someone whose life could be in jeopardy is going to be turned away.

[Translation]

maintenant qu'il trouve que la Banque du Canada est allée trop loin alors que, dans le même temps, il acceptait cette politique alors qu'il était au cabinet du ministre des Finances. Il existe donc des liens entre ces divers facteurs que vous ne pouvez pas vous permettre de négliger lorsque vous parlez de politiques d'immigration.

**M. Heap:** Dans votre mémoire, vous déclarez que vous n'êtes pas d'accord avec les sanctions sévères proposées pour ceux qui aident les gens, y compris les réfugiés, à entrer illégalement au Canada—c'est-à-dire, selon la formule consacrée, sans documents appropriés. Vous avez dit que le Congrès du travail du Canada a aidé des réfugiés à immigrer dans notre pays. Pourriez-vous décrire l'aide que vous leur avez apportée et nous dire si vous avez rencontré des problèmes à cause de la disposition de la loi adoptée il y a cinq ans à ce sujet, qui stipule qu'il est interdit de faire entrer quiconque au Canada, sans les documents appropriés?

**M. Rick Jackson (directeur, Affaires internationales, Congrès du travail du Canada):** Nous avons collaboré avec le gouvernement du Canada en ce qui concerne les réfugiés vietnamiens, et avec Solidarnosc, en ce qui concerne les réfugiés polonais, en particulier pendant la période où la loi martiale était imposée en Pologne, en 1989. Nous nous sommes également occupés d'un grand nombre de cas de personnes venues d'Amérique centrale, notamment du Guatemala et du Salvador.

Dans tous ces cas, nous ne nous sommes pas trouvés en opposition avec la loi, mais il faut dire que nous travaillons en étroite collaboration avec des organisations religieuses, en particulier. Là où nous ne sommes plus d'accord avec cette loi c'est dans le cas où il est manifeste, pour nous comme pour les autres personnes qui s'occupent du cas, que renvoyer dans son pays une personne arrivée ici sans documents appropriés, revient pratiquement à la condamner à mort.

Comme nous l'indiquons dans le mémoire, et comme Bob l'a souligné dans son sommaire, les personnes avec qui nous collaborons outre-mer sont aux premières lignes de la défense des droits de la personne et des droits syndicaux, tâche qu'ils assument quotidiennement au sein d'une société qui les opprime. Ce sont là des personnes que l'on conduit à la frontière de leur pays à la pointe d'un fusil, et ni nous-mêmes ni les organismes d'aide aux réfugiés n'allons accepter passivement cela sous prétexte qu'à cause d'une quelconque exigence bureaucratique, personne ne peut entrer ici sans s'être munie des documents appropriés. Malheureusement, beaucoup de gens arrivent ici dans de telles conditions, et ce sont d'eux que nous nous occupons.

Jusqu'à présent, nous n'avons jamais été accusés d'enfreindre la loi, mais cela pourrait fort bien se produire lorsque les dispositions de ce projet de loi entreront en vigueur.

Je voudrais simplement revenir sur ce que M. White a dit dans sa déclaration d'ouverture: ce genre de circuit parallèle, dont nous connaissons tous l'existence, ne serait pas nécessaire s'il existait dans notre pays un système ouvert, juste et accessible de détermination du statut de réfugiés qui leur permettrait de venir ici et d'être traités équitablement sans crainte d'être renvoyés dans un pays où leur vie serait menacée.



[Texte]

**Mr. Heap:** Can you suggest how the process should be made open and accessible to refugees without dismantling the whole system of controls at the border?

**Mr. Jackson:** I think the proposals we have put forward here address those questions.

The bill is attempting to make it even more difficult for these people to enter Canada and to put even more obstructions in the way of people who need to come to Canada.

• 0935

I think the present system is working. It creates an enormous backlog, and we would all agree that attempts need to be made administratively to try to clear up that backlog, but we don't see a need to tighten the machinery any further. We are sure there are ways in which it could be streamlined, and that is something on which we would want to consult on a lot more with other refugee organizations, the Government of Canada, and this committee. That is perhaps a good reason why, as Mr. White said, this bill ought to be scrapped and there ought to be another attempt to have a full public hearing and debate across the country about how to approach this question.

**Mr. Heap:** We had before us a delegation of witnesses from Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse, who particularly made the point that in the case of a husband and wife immigrating, under the rule that they must live in a certain place that is perhaps related to the husband's occupation and is perhaps a very isolated place, which needs his services, but doesn't happen to have such a thing as a battered women's shelter or even any counselling services for a battered wife, that situation would intensify the distress of the wife in such a case. If she decided to take action, doing so could not only mean leaving her husband but perhaps leaving the place where she was legally required to be, in order to find some other place where she could feel more safe and more supported. Do you have any concern about that kind of situation?

**Mr. White:** Again, I think that if we look at the record we will see that some of those concerns are real. We heard two weeks ago about the woman in London who was a domestic worker and was kept captive in a home for almost two years. Those kinds of situations are a reality. We haven't had the experience needed to speak to the issue, but the concerns expressed by those women are real; they live those kinds of situations every day of their lives. Coming to Canada shouldn't restrict their ability as persons to make decisions for their own welfare.

**Mr. Heap:** We've heard from the RCMP the opinion that we have a great need to strengthen our protection against the entry of members of organized international crime rings. The officials were principally speaking about crime rings smuggling in aliens, either for profit or as members of the group, but also being connected with narcotics activity and so on.

[Traduction]

**M. Heap:** Pourriez-vous nous dire comment on pourrait établir un processus ouvert et accessible aux réfugiés sans démanteler complètement le système de contrôle à la frontière?

**M. Jackson:** Je crois que vous trouverez réponses à ces questions dans nos propositions.

Ce que vise ce projet de loi c'est de rendre plus difficile encore l'entrée au Canada de ces gens et de créer encore plus d'obstacles pour les personnes pour qui il est absolument nécessaire de venir ici.

J'estime que le système actuel fonctionne. Certes, il crée un énorme arriéré, et nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut adopter des mesures administratives qui permettront d'éliminer celui-ci, mais nous ne voyons aucune raison de durcir encore les mécanismes. Nous sommes certains qu'il serait possible de rationaliser le système et à cet égard, nous souhaiterions avoir de plus amples consultations avec d'autres organisations d'aide aux réfugiés, avec le gouvernement du Canada, et avec ce comité. Peut-être est-ce là une raison valable, comme l'a dit M. White, de mettre ce projet de loi au rebut et d'essayer une nouvelle fois de tenir des audiences publiques et d'engager le débat dans tout le pays sur la manière d'aborder cette question.

**M. Heap:** Une délégation de témoins du Groupe Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse, qui nous a fait remarquer que lorsqu'un homme et son épouse immigrent, la loi exige qu'ils vivent à un endroit qui peut être lié à l'emploi de l'époux et qui est parfois très isolé, parce qu'on y a besoin de ses services, mais où n'existe ni foyer pour femmes maltraitées ni aucun service de conseils à ces femmes—situation qui ne ferait qu'aggraver encore la détresse de l'épouse. Si elle décidait d'agir, cela pourrait signifier non seulement qu'elle quitterait son mari mais également, peut-être, l'endroit où elle est légalement tenue de résider, afin de trouver un autre endroit où elle pourrait se sentir mieux soutenue et plus en sécurité. Vous êtes-vous préoccupé de cette situation?

**M. White:** Lorsqu'on examine la situation, on constate que certaines de ces situations sont vraiment préoccupantes. Nous avons entendu parler, il y a quinze jours, de cette femme de London qui travaillait comme domestique et avait été gardée captive dans une maison pendant près de deux ans. Ce genre de situation existe donc. Nous n'avons pas l'expérience nécessaire pour émettre un avis, mais les craintes exprimées par ces femmes sont réelles; ce sont là des situations qu'elles vivent quotidiennement. Le fait de venir au Canada ne devrait pas les empêcher de prendre des décisions concernant leur propre bien-être.

**M. Heap:** La GRC a exprimé devant nous l'opinion qu'il existait un besoin pressant de renforcer notre système de protection contre l'entrée de membres de groupes criminels internationaux. Les représentants de la Gendarmerie royale parlaient surtout là d'organisations criminelles qui faisaient illégalement entrer des étrangers, soit pour en tirer de l'argent, soit comme membres d'un groupe, mais il s'agissait surtout de trafic de stupéfiants.



## [Text]

Others have said that the inadmissibility provisions are too broad, particularly the one that says if the government has reason to believe somebody belongs or ever did belong to an organization that does or ever did engage in crimes, subversion, terrorism, and so on, the person could be excluded. However, the minister could waive that ban if, in the minister's opinion, the person's entry would not be detrimental to the interests of Canada. The Canadian Bar Association gave a picture yesterday of the minister being flooded with tens of thousands of waivers to consider.

From your point of view, what effect would that part of the law have if it's passed, particularly on trade unionists you have mentioned coming from the countries of oppression?

**Mr. Jackson:** I didn't hear the bar association's brief yesterday, but from what you said, Mr. Heap, we would agree with that assessment. Many of the people we work with are people who belong to associations that are illegal or have been banned within their own societies. Mr. White used the example of the African National Congress, COSATU, the CUT in Chile during the time of the Pinochet dictatorship, and FENASTRA in El Salvador—the trade union organization that was openly linked by the government to the insurgents as a way of trying to crush the trade union organization.

• 0940

So virtually everyone with whom we came into contact from a refugee point of view would fit that description of someone who belongs to an association, and that fact would in many cases be considered to be some sort of offence in their own country and could likely be easily seen that way in Canada as well.

So I agree. I think the minister would do very little else than signing waivers in order to get these cases through. In our view, this is an attempt to kill a mosquito with a sledgehammer; it is an overreaction. Far more power is being granted in this situation than is required to deal with the security of this country with regard to criminal offences.

There is no question that none of us wants members of criminal rings to come into Canada. All of us would like to see all who are involved in the exercise of flesh-peddling, moving people around the world for profit, and trying to use Canada as an easy and accessible target for doing so, be stopped. None of us wants that practice to continue.

We are not aware that our borders are being overflowed, that our police forces are being overtaxed, and that the security apparatus of this country is unable to cope with the refugee and immigration situation as it currently exists. We see no reason for the kind of powers and broad sweeping approach being taken in this legislation on the question. The concern is there, but it is always there.

## [Translation]

Doit-on déclarer que les dispositions concernant la non recevabilité sont trop générales, en particulier celles qui disposent que si le gouvernement a des raisons de penser que quelqu'un appartient ou a jamais appartenu à une organisation qui a, ou a eu, des activités criminelles, a pratiqué la subversion, le terrorisme, etc., cette personne pourrait être exclue? Le ministre pourrait cependant accorder une dérogation si, à son avis, l'entrée de l'intéressé ne porterait pas préjudice aux intérêts du Canada. Hier, l'Association du Barreau canadien a brossé un tableau dans lequel le ministre serait enseveli sous des dizaines de milliers de demandes de dérogation.

À votre avis, quel serait l'effet de cette disposition, si elle était acceptée, en particulier sur les syndicalistes venus de pays où ils étaient opprimés, comme vous le disiez tout à l'heure?

**M. Jackson:** Je n'ai pas entendu le témoignage de l'Association du Barreau, mais d'après ce que vous dites, monsieur Heap, nous serions d'accord avec lui. Beaucoup de personnes avec qui nous travaillons appartiennent à des associations illégales ou interdites dans leur pays. M. White a cité déjà l'exemple du Congrès national africain, de COSATU, de CUT au Chili à l'époque de la dictature de Pinochet, et FENASTRA au Salvador—l'organisation syndicale que le gouvernement avait ouvertement associée aux insurgés afin d'essayer de l'écraser.

Donc, pratiquement tous les réfugiés avec qui nous avons été en contact correspondraient à cette description d'une personne appartenant à une association, fait qui, dans bien des cas, serait considéré comme un acte illégal dans son propre pays et probablement aussi, au Canada.

Je suis donc d'accord. Je crois que le ministre passerait pratiquement tout son temps à signer des dérogations pour régler tous ces cas. À notre avis, cela reviendrait à prendre un marteau-pilon pour écraser un moustique; la réaction est exagérée. Les pouvoirs accordés dans cette situation sont beaucoup plus importants que ceux qui sont requis pour assurer la sécurité de ce pays à l'égard des infractions criminelles.

Indiscutablement, personne ne tient à ce que des membres d'organisations criminelles ne viennent au Canada. Tous, sans exception, nous voulons que l'on mette un terme aux agissements de ceux qui vivent de la prostitution, qui tirent profit du déplacement de gens dans le monde entier, et qui essaient de faire du Canada une cible facile et accessible pour cela. Personne ne veut que cela continue.

À notre connaissance, il n'y a pas de raz-de-marée à nos frontières, nos forces de police ne sont pas débordées, et les dispositifs de sécurité de notre pays ne sont pas incapables de faire face à la situation actuelle en ce qui concerne les réfugiés et l'immigration. Nous ne voyons aucune raison valable de mettre en place les pouvoirs et les vastes mesures envisagés dans ce projet de loi. Les difficultés existent, mais elles ne datent pas d'aujourd'hui.

[Texte]

Again, as Mr. White said, this country has been built by dissidents, by people who have been driven out of their country during the industrial revolution in Europe and so on, and often by people who were dissidents in their own country, from eastern Europe and so on. How can we now say that dissidents are not going to be welcome in Canada as refugees if they belong to an association somebody has deemed to be unsavoury?

**Mr. Heap:** On my final question, you say in your brief that this bill plays into the hands of those who have no qualms about using the subject of immigration as a means of whipping up xenophobia, racism, bigotry, and other evils to promote a narrow political and economic agenda. Can you indicate which aspects of the bill you feel have that effect?

**Mr. White:** It is the general philosophy behind the bill, Mr. Heap, the image that is created that we are somehow being flooded by illegal refugees who are taking jobs away from Canadians, and the moving away from—the lack of concern for people in Somalia, for example. Look at eastern Europe today and at the ethnic feeling and nationalism occurring in those countries in which people of different ethnic origin are being played off, one against the other.

Canada has enormous strength with its multiculturalism and that is to our credit. I remember speaking to the Japanese at one time when I was in Japan. They were talking about their culture, which is very much a one-culture system, and I said that ours is very much a multicultural system. One man replied that perhaps in a number of years we will get our own culture. I told him he did not understand; that is our culture.

Especially in times of economic insecurity it is very dangerous to start heaping up an image that there is somehow a major problem with refugees coming from other countries whose skin may be a different colour than the majority in our country and that it is our major problem. Our major problem is much deeper, and refugees are not a major contributor to that problem. They will add to the contribution of Canada in the future.

**Mr. Heap:** You mentioned Somalia. Do you have any specific recommendation—not for the bill, of course—as to what should be done at present about Somalia?

**Mr. White:** When you look at that situation as compared to what we are doing with the former Yugoslavia, I think some of the comments of the minister that were reported publicly are pretty shocking.

**Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Welcome, Mr. White. I read your brief with interest. I notice on page 1 that you say we have been expressing a concern for some time that this very positive image is being damaged by a shift in Canada's immigration and refugee policies. I recall that the immigration flow into Canada was 84,000 in 1983; today it is 250,000. Why would you say you are concerned about the shift in Canada's immigration and refugee policies?

[Traduction]

D'ailleurs, comme le disait M. White, ce pays a été créé par des dissidents, par des personnes chassées de chez-elles pendant la révolution industrielle en Europe et ailleurs, et souvent par des personnes qui étaient des dissidents dans leur propre pays, notamment en Europe de l'Est. Comment pourrions-nous maintenant dire que les dissidents ne seront pas les bienvenus au Canada comme réfugiés, s'ils appartiennent à une association que quelqu'un a jugé blâmable.

**M. Heap:** Dernière question. Vous dites dans votre mémoire que ce projet de loi fait le jeu de ceux qui n'ont aucun scrupule à utiliser l'immigration pour exciter les sentiments de xénophobie et de racisme, la bigoterie et d'autres maux afin de servir les intérêts d'une plate-forme politique et économique bien précise. Quels sont les éléments du projet de loi qui vous paraissent avoir cet effet?

**M. White:** L'idée générale qui inspire ce projet de loi, monsieur Heap, l'image qu'il crée, c'est que nous sommes en quelque sorte envahis par des réfugiés illégaux qui viennent voler leurs emplois aux Canadiens; il y a aussi le fait que l'on écarte—l'indifférence à l'égard des Somaliens, par exemple. Voyez ce qui se passe aujourd'hui en Europe de l'Est; le nationalisme et les conflits ethniques dans des pays où l'on dresse, les uns contre les autres, des personnes d'origine ethnique différente.

Le multiculturalisme est une des grandes forces du Canada, et cela est tout à notre honneur. Je me souviens d'une conversation que j'ai eue avec des Japonais, au cours d'un séjour au Japon. Ceux-ci me parlaient de leur culture—essentiellement, il n'y en a qu'une, là-bas—et lorsque je leur ai dit que notre système était fondé sur le multiculturalisme, l'un d'entre eux m'a répondu que dans un certain nombre d'années nous aurions peut-être notre propre culture je lui ai dit qu'il n'avait pas compris; que le multiculturalisme était notre culture.

Il est très dangereux, en particulier en période d'instabilité économique, de commencer à créer l'impression qu'un de nos plus gros problèmes est le fait que des réfugiés venus d'autres pays n'ont pas la même couleur de peau que la majorité de nos habitants. Notre problème le plus grave est beaucoup plus profond, et les réfugiés n'y ajoutent pas grand-chose; par contre, ils joueront un rôle utile au Canada, à l'avenir.

**M. Heap:** Vous avez parlé de la Somalie. Avez-vous une recommandation précise—pas pour le projet de loi, bien sûr—au sujet de ce que l'on devrait faire pour ce pays?

**M. White:** Lorsque vous comparez sa situation avec ce que nous faisons pour l'ancienne Yougoslavie, je trouve que certains des commentaires du ministre, qui ont été rendus publics, sont assez choquants.

**M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley):** Soyez le bienvenu, monsieur White. J'ai lu votre mémoire avec beaucoup d'intérêt. Je note qu'à la page 1, vous dites craindre, depuis quelque temps, que l'image très positive de notre pays ne soit compromise par une nouvelle orientation de notre politique dans le domaine de l'immigration et des réfugiés. Je me souviens qu'en 1983, nous avons accueilli 84 000 réfugiés; le chiffre annuel est aujourd'hui de 250 000. Pourquoi vous inquiétez-vous de ce changement de nos politiques dans ce domaine?



[Text]

[Translation]

• 0945

**Mr. Hayes:** The experience of 1987 with two refugee bills—and you know the way that was dealt with when Parliament was brought back in the midst of the summer—I cannot recall a national emergency being dealt with, with that kind of parliamentary swiftness.

The image that's being projected is that our borders are under siege by this flood of immigrants coming in. It is not the immigrants, and particular undesirable immigrants. . . We have had no experience of a lot of criminals and terrorists and so forth being admitted, yet I think the public perception is that somehow refugees are contributing to criminality and so on by the way the government, and the minister's statement before this committee, isolated and pointed out that as one of the motives for this bill.

**Mr. Friesen:** In 1987 when we were dealing with those bills, the flow was 150,000. Today it is 250,000. The flow of refugees is 30,000. So why would you say there is a shift?

**Mr. White:** You also have to compare the population of the country and the changes in the country since 1983, and you cannot ignore the Tamil issue where we had special acts of Parliament. That was not a very nice time in our country.

**Mr. Friesen:** That's right, but you say there has been a shift, when actually the shift has been a very positive one.

**Mr. White:** We do not see it that way, quite frankly.

**Mr. Friesen:** The numbers are there.

**Mr. White:** But you have to put the numbers in terms of what has happened around the world since that time and what has happened to the Canadian population generally.

**Mr. Friesen:** What has happened?

**Mr. White:** It has increased. Therefore if you take the 250,000 and if you look at the enormous refugee problem today compared to 1983 and our share in taking the burden of that, has that increased significantly? We don't think so.

**Mr. Friesen:** The Canadian population has increased not by birth but by immigration.

**Mr. White:** Yes.

**Mr. Friesen:** It has declined by natural birth, so it seems to me that the shift has been a positive one. You are trying to say it is a negative one.

**Mr. White:** We have seen very negative examples, and we quote them in our presentation; we certainly see this bill as a major negative.

**Mr. Friesen:** I can identify with that. I remember when you guys picked on my people, so I know exactly what you are talking about.

**M. Hayes:** À cause de l'expérience de 1987 avec deux projets de loi concernant les réfugiés—et vous savez comment la question a été réglée lorsque le Parlement a été rappelé en plein milieu de l'été—je ne me souviens pas qu'une situation d'urgence nationale ait jamais été réglée aussi rapidement par nos parlementaires.

L'impression qui est créée est que nos frontières sont assiégées par des flots d'immigrants. Ce ne sont pas les immigrants, et en particulier, les immigrants indésirables. . . À notre connaissance, il n'y a pas eu beaucoup de criminels et de terroristes à être admis et pourtant, le public a l'impression que les réfugiés contribuent à la criminalité, à cause de la manière dont le gouvernement—à cause aussi, de la déclaration du ministre devant ce comité—a monté cela en épingle et en a fait une des raisons pour lesquelles ce projet de loi avait été présenté.

**M. Friesen:** En 1987, lorsque nous nous sommes occupés de ces projets de loi, il y a eu 150 000 immigrants. Aujourd'hui, il y en a 250 000. Les réfugiés sont au nombre de 30 000. Pourquoi dire qu'il y a eu un changement d'orientation?

**M. White:** Il faut également tenir compte de la population du pays et des changements qui se sont produits depuis 1983. D'autre part, on ne peut pas se permettre d'ignorer la question des Tamouls qui a donné lieu à l'adoption de lois spéciales du Parlement. Cela n'a pas été une bien jolie période, dans notre pays.

**M. Friesen:** C'est vrai, mais vous dites qu'il y a eu un changement d'orientation, alors que celui-ci a en fait été très positif.

**M. White:** Très franchement, nous voyons les choses différemment.

**M. Friesen:** Les chiffres sont là.

**M. White:** Mais il faut placer ces chiffres dans le contexte de ce qui s'est passé dans le monde depuis cette époque et aussi de l'évolution de la population canadienne en général.

**M. Friesen:** Que s'est-il passé?

**M. White:** Cette population a augmenté. Donc, si vous prenez le chiffre de 250 000 et si vous considérez l'énorme problème actuel des réfugiés en comparaison de 1983, peut-on vraiment dire que le fardeau que nous avons accepté dans ce domaine a sensiblement augmenté? Nous ne le pensons pas.

**M. Friesen:** La population a augmenté grâce à l'immigration et non au nombre des naissances.

**M. White:** Oui.

**M. Friesen:** Le nombre des naissances a diminué. Il me semble donc que le changement a été positif. Or, vous essayez de dire qu'il est négatif.

**M. White:** Nous en avons vu des exemples très négatifs, et nous en citons quelques-uns dans notre mémoire; indiscutablement, ce projet de loi est un élément négatif très important.

**M. Friesen:** Je le sais fort bien. Je me souviens de l'époque où vous preniez comme cible le groupe auquel j'appartiens; je sais donc exactement ce dont vous parlez.



[Texte]

**Mr. White:** What do you mean, picked on your people?

**Mr. Friesen:** The Mennonites used to be picked on the same way you are talking about the xenophobia—

**Mr. White:** We didn't pick on them.

**Mr. Friesen:** Oh, no. You passed land regulations so that Mennonites could not buy it.

**Mr. White:** We did not. You said "you guys". We did not.

**Mr. Friesen:** You guys, the non-Mennonite population.

**Mr. White:** I am Irish. I could say that as well, but I don't blame you for that.

**Mr. Friesen:** You say you are here today because you are deeply concerned about provisions of Bill C-86 which, in your view, will make Canada a less caring, less compassionate, less responsible member of the international community.

Yesterday we heard the Canadian representative of the UNHCR, who said:

Canada's refugee protection system is today among the best in the world. Its determination system is second to none in terms of procedural safeguards, and persons admitted as refugees are guaranteed all the rights established by the 1951 Convention. We encourage Canada to maintain and to build upon this long-standing tradition of steadfast compliance with international refugee law.

Beyond strict compliance with basic legal duties, Canada has set the international standard for combining efficiency with humanitarianism.

He went on to say in his closing comments:

Moreover, UNHCR views Bill C-86 as consistent with international refugee law and expects the new legislation to continue to provide for fair and expeditious treatment of refugee claimants which, in turn, reduces human suffering for those who merit International Protection.

He also said, "we do not view Bill C-86 as, in any way, weakening Canada's international commitment to the protection of refugees".

When the man responsible for refugees says that, why would you say it will make Canada a less caring, less compassionate and less responsible member of the international community?

**Mr. White:** Because that is exactly the debate we are having in this country. All I can tell you is that in our discussions with Canadian groups who spend all of their time working with refugees, they do not think that statement by that man is correct. I am prepared to put our lot in with them, because these are people who have no axe to grind except to help people who are being disenfranchised around the world.

[Traduction]

**M. White:** Que voulez-vous dire, nous prenions votre groupe comme cible?

**M. Friesen:** Les Mennonites étaient traités avec la même xénophobie que celle dont vous parlez. . .

**M. White:** Nous ne les avons pas pris comme cible.

**M. Friesen:** Ah, non. Vous avez adopté des règlements qui interdisaient aux Mennonites d'acheter des terres.

**M. White:** Ce n'est pas vrai. Vous avez dit «vous autres». Nous ne l'avons pas fait.

**M. Friesen:** Vous autres, c'est-à-dire la population non mennonite.

**M. White:** Je suis irlandais. Je pourrais dire que j'ai subi le même sort, mais je ne vous le reproche pas.

**M. Friesen:** Vous dites que vous êtes ici parce que vous avez de graves réserves au sujet des dispositions du projet de loi C-86 qui, à votre avis, fera du Canada un membre moins généreux, moins compatissant, moins responsable de la communauté internationale.

Hier, nous avons entendu le représentant canadien du HCR déclarer:

Le système canadien de protection des réfugiés est actuellement un des meilleurs au monde. Son système de détermination du statut de réfugié ne le cède à aucun autre sur le plan des garanties assurées par le processus, et les personnes admises comme réfugiés se voient garantir tous les droits prévus par la Convention de 1951. Nous encourageons le Canada à maintenir et à renforcer cette longue tradition d'observation rigoureuse de la loi internationale concernant les réfugiés.

Outre la stricte observation de ses responsabilités légales de base, le Canada est un exemple pour le monde entier, d'alliance de l'efficacité et de l'humanitarisme.

Il a dit, en conclusion:

En outre, le HCR considère que le projet de loi C-86 est conforme à la loi internationale pour les réfugiés et espère que la nouvelle loi continuera à assurer un traitement équitable et prompt des personnes qui demandent le statut de réfugié, réduisant ainsi du même coup les souffrances de ceux qui méritent de jouir d'une protection internationale.

Il a également dit: «Nous ne considérons pas que le projet de loi C-86 affaiblit en quoi que ce soit l'engagement pris par le Canada d'assurer la protection des réfugiés sur le plan international.»

Lorsque l'homme qui est responsable des réfugiés dit de telles choses, pourquoi dites-vous que cela fera du Canada un membre moins généreux, moins compatissant et moins responsable de la communauté internationale?

**M. White:** Parce que c'est exactement là le débat que nous tenons dans ce pays. Tout ce que je peux vous dire, c'est que les groupes canadiens qui consacrent tout leur temps à travailler avec des réfugiés avec lesquels nous en avons discuté ne pensent pas que cette déclaration est juste. Je suis prêt à me ranger à leur côté, car ce sont là des gens dont le seul souci est d'aider les personnes privées de leurs droits et cela dans le monde entier.

[Text]

[Translation]

• 0950

As I said, it is our experience also. We don't come to this from not being involved in it. We are involved in refugee and human rights problems around the world—on almost a daily basis, by the way.

**Mr. Friesen:** Are you saying he has an axe to grind?

**Mr. White:** I don't know. I'm saying I fundamentally disagree with him. I didn't say I had an axe to grind.

**Mr. Friesen:** But you are saying—

**Mr. White:** I am saying surely you have to balance that off by the enormous number of groups that have appeared before you and would disagree with that—people in Canada who are working with the refugee groups. Isn't that worth the counterbalance? I am not saying—

**Mr. Friesen:** Yes, it's worth a debate.

**Mr. White:** Yes, it's worth a counterbalance.

**Mr. Friesen:** That's what this is all about, that kind of debate.

In your brief you talk about increased power of cabinet to make immigration law by regulation, which is your last point. I think a case can be made—and maybe your people agree—that there are basically three levels of administration. There is the law, there is the regulation, and there is the manager's handbook. Today, the manager's handbook is quite extensive, and that is least open to review. It sits in the manager's desk. Regulation is open to some review, and legislation certainly is.

Isn't it fair to say that this legislation takes a whole lot of material out of the manager's handbook and puts it into regulation so that it is open for debate and examination and therefore is much more open than it was before?

**Mr. Hayes:** With the issue on regulations, you may be correct about the manager's handbook; that is a major problem in government administration. The worry we have is major issues like quotas and so forth being set and the appeal processes and so forth must be transparent and real. But giving power to cabinet essentially, as we would consider it, to legislate issues that should be debated in Parliament and so forth won't be debated. They won't have that kind of public scrutiny. We all know regulations are gazetted and so forth, but they don't bring them into the parliamentary debate.

**Mr. Friesen:** Oh, but they do. Regulations have a 30-day or 60-day examination.

**The Chairman:** They have 60 days.

**Mr. Friesen:** By Parliament.

**Mr. Hayes:** But as you are finding out with this act when it is being rushed through in the summer—

**Mr. Friesen:** No, no, no.

Comme je l'ai déjà dit, si nous nous occupons de ces choses, c'est parce que nous y trempons. Nous nous occupons des problèmes des réfugiés et des droits de la personne dans le monde entier—presque quotidiennement, cela soit dit en passant.

**M. Friesen:** Vous dites qu'il a un compte à régler?

**M. White:** Je ne sais pas. Ce que je dis, c'est que je ne suis absolument pas d'accord avec lui. Je n'ai pas dit que j'avais un compte à régler.

**M. Friesen:** Mais vous dites—

**M. White:** Ce que je dis, c'est que vous devez tenir compte du nombre énorme de groupes qui ont comparu devant vous et qui ne seraient pas d'accord avec cela—des gens au Canada qui travaillent avec des groupes de réfugiés. Cela ne mérite-t-il pas de peser dans la balance? Je ne dis pas que—

**M. Friesen:** Oui, cela mérite qu'on en discute.

**M. White:** Oui, il faut que cela pèse dans la balance.

**M. Friesen:** C'est justement le débat qui est engagé ici.

Le dernier point de votre mémoire est que le cabinet dispose de pouvoirs accrus qui lui permettent d'imposer des règlements dans le domaine de l'immigration. Je crois que l'on peut faire valoir—et peut-être serez-vous d'accord avec cela—qu'il existe essentiellement trois niveaux d'administration. Il y a la loi, il y a les règlements, et il y a le manuel du gestionnaire. Aujourd'hui, le manuel du gestionnaire est un assez gros document, mais c'est celui qu'il est le plus difficile d'examiner. Il est là, au fond du tiroir du gestionnaire. Dans une certaine mesure, les règlements peuvent être soumis à un examen, et la loi, certainement.

N'est-il pas juste de dire que ce projet de loi transfère une part importante du contenu du manuel du gestionnaire dans les règlements qui peuvent être discutés et examinés, ce qui signifie que le système est beaucoup plus ouvert qu'auparavant?

**M. Hayes:** Pour ce qui est des règlements, ce que vous dites du manuel du gestionnaire est peut-être vrai; c'est un des gros problèmes de l'administration gouvernementale. Ce que nous voulons c'est que des questions importantes telles que celles des quotas soient réglées et que les processus d'appel soient transparents et réels. Mais l'on donne au cabinet le pouvoir de légiférer sur des questions qui devraient être examinées par le Parlement mais qui ne le seront pas et qui ne seront pas soumises à un examen attentif du public. Nous savons tous que les règlements sont publiés dans la *Gazette*, etc., mais ils ne font pas l'objet d'un débat parlementaire.

**M. Friesen:** Mais si. Il y a une période de 30 jours ou de 60 jours prévue pour cela.

**Le président:** Soixante jours.

**M. Friesen:** Un examen parlementaire.

**M. Hayes:** Mais comme vous pouvez le voir avec ce projet de loi dont on accélère l'examen, cet été. . .

**M. Friesen:** Non, non, non.



[Texte]

**Mr. Hayes:** —when these regulations may be proclaimed and so forth, I don't know of an instance where regulations are in fact debated the same way as a bill is debated.

**Mr. Friesen:** Bill C-72 is a case in point. That can't be done in the summer, regulations can't be done. It is during sitting days of Parliament.

**Mr. Hayes:** Yes, but what I am saying is if obviously they write some very short legislation, if you want to run the country that way, have cabinet proclaim these regulations without having the law and the implications of that debated properly. . .

**Mr. Friesen:** I am saying that the rules of Parliament don't allow for the suggestion you make.

I want to get one more question in and then I will turn it over to one of your colleagues. You make the point—I understand and I think it's a legitimate point—about the fear of prosecution if you help refugees. That proscription; that sanction is there now, for groups who aid and abet illegal entries coming into Canada—that is there now. Your organization has rightfully and in goodwill helped refugees. Have you ever been charged?

**Mr. White:** Mr. Jackson answered that. He said no.

**Mr. Friesen:** Do you know of any religious organizations that have been charged?

**Mr. Jackson:** Not that have been charged, no.

**Mr. Friesen:** Well, if they haven't been charged, what could have happened to them?

**Mr. Jackson:** The point is that there is an attempt in the proposed bill—and actually under existing legislation, as you correctly point out—to introduce severe penalties for those who may be engaged in that kind of activity. The idea is presumably to try to scare people back from openly assisting refugees. These things are not quite so simple.

• 0955

Let me give you an example of a Haitian we recently had here in Canada as our guest. This brother was the head of the teachers' union in Haiti and was very closely associated with Mr. Aristide. As a matter of fact, he worked very closely with him on his political campaign when he became President of Haiti.

As you know, Mr. Aristide was ousted. This fellow was in the United States without a green card. He came to Canada to participate in an event of ours. When he began to make inquiries to go back into the United States, he began to have some difficulty with immigration authorities in the United States. As it turned out, we were successful in resolving those, but had we not been successful and he been able to enter the United States, he would most certainly have been repatriated to Haiti, given the particular situation and the particular laws and policies down there. He would have been put to death.

I just wanted to assure you that the Canadian Labour Congress would not have—rules or no rules—sat by and let that happen. We would have found some way to have him stay in this country. This is the kind of thing we are talking about.

[Traduction]

**M. Hayes:** —et des règlements qui seront peut-être bientôt proclamés, je ne connais pas un seul cas où de tels règlements ont fait l'objet d'un débat comme c'est le cas pour un projet de loi.

**M. Friesen:** Le projet de loi C-72 en est un exemple. Qu'il s'agisse du projet de loi ou des règlements, cela ne pourra pas se régler cet été. Il faudra attendre que la Chambre siège à nouveau.

**M. Hayes:** Oui, mais ce que je veux dire c'est manifestement que si l'on rédige un texte de loi très bref, si l'on veut faire fonctionner le pays en faisant proclamer ces règlements par le cabinet sans qu'il n'y ait encore de loi ni que ses conséquences n'aient été discutées de manière appropriée. . .

**M. Friesen:** Les règlements du Parlement l'interdisent.

Je voudrais poser une dernière question avant de passer à un de vos collègues. Vous insistez—je vous comprends et je pense que c'est légitime—sur la crainte d'être poursuivi lorsque vous venez en aide aux réfugiés. Cette interdiction, cette sanction existe déjà pour les groupes qui facilitent et encouragent les entrées illégales au Canada—tout cela existe déjà. Votre organisation a justement et de bon cœur aidé les réfugiés. Avez-vous jamais été inculpés pour cela?

**M. White:** M. Jackson vous a déjà dit que non.

**M. Friesen:** Connaissez-vous des organisations religieuses qui l'ont été?

**M. Jackson:** Non.

**M. Friesen:** Eh bien, si elles ne l'ont pas été, qu'aurait-il pu leur arriver?

**M. Jackson:** Ce qui compte c'est que le projet de loi—et en fait, la loi actuelle, comme vous le faites justement remarquer—prévoit des sanctions sévères pour ceux qui pourraient avoir ce genre d'activité. Le but poursuivi est probablement de faire peur aux gens et de les empêcher d'aider ouvertement les réfugiés. Mais les choses ne sont pas aussi simples que cela.

Permettez-moi de vous donner l'exemple d'un Haïtien que nous avons récemment accueilli. C'était le chef du Syndicat des enseignants à Haïti et il était très lié avec M. Aristide. En fait, il a travaillé en étroite collaboration avec lui lors de sa campagne politique avant qu'il ne devienne président de ce pays.

Comme vous le savez, M. Aristide a été chassé du pouvoir. Cette personne se trouvait donc aux États-Unis, sans carte verte. Il est venu au Canada pour participer à une manifestation organisée par nous. Lorsqu'il a entrepris les formalités pour retourner aux États-Unis, il a commencé à avoir des difficultés avec les services d'immigration américains. En fin de compte, nous avons réussi à régler celles-ci, mais si cela n'avait pas été le cas, et s'il n'avait pas pu retourner aux États-Unis, il aurait très certainement été rapatrié à Haïti, étant donné la situation, et les lois et politiques en vigueur ici. Là-bas, il aurait été mis à mort.

Je tenais tout simplement à vous assurer que le Congrès du travail du Canada—règlements ou non—n'aurait pas laissé cela se faire sans réagir. Nous aurions trouvé un moyen de le garder ici. Voilà le genre de choses dont nous parlons.



[Text]

We just don't quite understand who this bill is trying to scare or frighten off. People who deal day to day with these situations, like ourselves, are really wondering who it is we are hunting here under these circumstances. Is this a case where the CLC would have been prosecuted as a result of making sure that our Haitian brother, whom we know very well, had help? He would have been arrested the moment he stepped into Haiti where a warrant was out for his arrest.

**Mr. Friesen:** do you think we should delete this part of the legislation and wherever there are people, to use your term, trafficking in human flesh, we should just let them do it?

**Mr. Jackson:** No, there needs to be a distinction made between those who are engaged in that kind of activity, which we abhor. . . The lowest kind of mercantilism we can think of is the trading in human beings for profit. Everything the trade union movement is opposed to is embodied in that. Surely we can differentiate between that and the process of helping and ensuring someone is not returned to a country to certain death. Surely the legislators of this country can devise legislation that makes that distinction very clear.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** I appreciated your brief and your presentation, although I would like some clarification of your presentation.

Mr. Friesen has already touched on the phrase I wanted some clarification on: "... a less caring, less compassionate and less responsible member of the international community". The lead-up to that is that you are deeply concerned about provisions of Bill C-86. Can you tell me what provisions you are specifically—

**Mr. White:** I think we have outlined the provisions: the lack of appeal, the ability to skew the immigration numbers to the detriment of refugees, the ability to take organizations like church groups and others and indict them for helping legal refugees into the country. Those are the kinds of things, Mr. Chadwick, that we focus on, and many more.

**Mr. Chadwick:** You don't feel that we will be a responsible member of the international community by revamping the Immigration Act?

**Mr. White:** It depends on how you revamp it, quite frankly. If you look at Germany today, I think their numbers are 500,000 compared to what we are talking about. It depends how you work it. We have talked about streamlining it and putting more staff on to assist to—

**Mr. Chadwick:** They reject a lot more than we do.

**Mr. White:** They reject a lot more than we do, but they don't export them.

**Mr. Chadwick:** Then at the bottom of the page, you say, "We also fail to understand where the demand has come from for Canada to undertake such a course".

[Translation]

Nous ne comprenons pas exactement à qui ce projet de loi essaie de faire peur. Les personnes qui, comme nous-mêmes, sont quotidiennement confrontées à ce genre de situations, se demandent vraiment à qui nous faisons la chasse, vu les circonstances. Dans un tel cas, le CTC aurait-il été poursuivi pour être venu en aide à ce confrère haïtien que nous connaissons très bien? Il y avait un mandat d'arrestation émis contre lui et il aurait été arrêté dès qu'il aurait posé le pied à Haïti.

**M. Friesen:** Croyez-vous que nous devrions supprimer cette partie du texte et à chaque fois qu'il y a des gens qui, pour reprendre vos propres termes, vivent de la prostitution, nous devrions les laisser faire?

**M. Jackson:** Non, il faut faire une distinction entre ceux qui ont ce genre d'activité, que nous réprouvons profondément. . . La forme la plus basse de mercantilisme est, à notre sens, le commerce d'êtres humains pour en tirer profit. C'est quelque chose qui incarne tout ce à quoi le mouvement syndicaliste est opposé. Il est certainement possible de faire la différence entre cela et le fait d'aider quelqu'un et de s'assurer qu'il n'est pas renvoyé dans un pays où il est condamné à une mort certaine. Je suis certain que nos législateurs sont capables de rédiger un texte de loi qui établisse une nette distinction sur ce point.

**M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** J'ai trouvé votre mémoire et votre exposé fort intéressants mais je voudrais quelques précisions au sujet de votre présentation.

M. Friesen a déjà évoqué la phrase pour laquelle je voulais des précisions: «... un membre de la communauté internationale moins sympathique, moins compatissant et moins responsable». Ce qui vous a amené à dire cela, ce sont certaines dispositions du projet de loi C-86 qui vous préoccupent beaucoup. Pourriez-vous me dire desquelles il s'agit exactement.

**M. White:** Je crois que nous avons indiqué ce qu'elles étaient: l'absence de possibilité d'appel; la capacité de modifier le nombre des immigrants au détriment des réfugiés; la capacité de condamner des organisations religieuses et autres pour avoir aidé des réfugiés légaux à entrer au Canada. Voilà le genre de choses qui nous préoccupent, monsieur Chadwick; et il y en a beaucoup d'autres.

**M. Chadwick:** Ne pensez-vous pas qu'en remaniant la Loi sur l'immigration nous nous montrons des membres responsables de la communauté internationale?

**M. White:** En toute franchise, cela dépend de la manière dont vous procéderez. Prenez l'Allemagne actuelle; je crois que le nombre des immigrants atteint 500 000. Cela dépend de la façon dont vous manipulez ce chiffre. Nous avons parlé de rationaliser le système et d'affecter plus de personnel afin d'aider à . .

**M. Chadwick:** Les Allemands rejettent beaucoup plus de demandes que nous.

**M. White:** Oui, mais ils n'exportent pas les intéressés.

**M. Chadwick:** D'autre part, au bas de la page, vous écrivez, «nous ne comprenons pas non plus d'où provient cette demande de changement d'orientation pour le Canada».

*[Texte]*

I don't agree with your preamble to that, but nevertheless, just on those words, I thought it was common knowledge in this land for a long time. I think every member of Parliament knows this full well; my office is swamped by people who say we should do something about the Immigration Act. I have read it all across the country. I have heard it all across the country—do something about the Immigration Act because it's out of control. That's what people have been saying. But you say you fail to understand where the demand has come from. It is from the public.

**Mr. White:** Again, let me be as candid as I can on this. In a time of great insecurity there will be people in the population who will advocate public hanging of people who take their jobs. It is the responsibility, it seems to me, on the political leadership, and certainly on us as a trade union leadership, not to cater to those groups who say the answer to our problems is to stop all of these people coming into our country, when you look in your own background and find that you came here from somewhere else yourself.

• 1000

In these difficult times we should not cater to that. We should in fact be going the other way. We should be saying from this committee that immigration is not a major problem, that the refugees are not a major problem for our country, that we have far deeper economic problems than that, and not cater to that racism, that xenophobia out there that somehow if we solve this, we will solve the problem of youth unemployment. It is not the case at all.

This is a time for leadership in this country by all political parties and for trade union leaders like ourselves, even though in some of our membership, you are exactly right, Mr. Chadwick, that's how those people will feel. The price of leadership is to stand and appear before a committee like this and say, "That's not on; that's not our problem here." We shouldn't throw our caring and compassionate history away and put the image out that somehow we have now tightened up on refugees, that we are going to arrest people who allow refugees in here, when in fact that's not a major problem for Canada. We ought to spend a lot more time on basic economic issues and not on doing this today.

I have no problem defending my position across the country to the working people. I know a lot of working people who have lost their jobs as well.

✓ **Mr. Chadwick:** With respect to the increased burden of proof on refugees without identification documents, I wish to quote from the *Toronto Star*:

When arrested, "we don't know who they are," Toye said. "They've never been photographed or fingerprinted. They simply use Immigration Canada as a form of identification."

*[Traduction]*

Je ne suis pas d'accord avec votre préambule, mais néanmoins, je croyais que c'était là quelque chose que tout le monde savait depuis longtemps. Tous les députés le savent fort bien; mon bureau est envahi par des personnes qui viennent nous dire que nous devrions faire quelque chose au sujet de la Loi sur l'immigration. Je l'ai lu dans tous les coins du Canada; je l'ai entendu dans tous les coins de notre pays—faites quelque chose, car la Loi sur l'immigration échappe maintenant à tout contrôle. Voilà ce que nous disent les gens. Et pourtant, vous nous dites que vous ne comprenez pas d'où vient cette demande. Mais du public, voyons!

**M. White:** Permettez-moi encore une fois de dire les choses aussi franchement que possible. En période de grande insécurité, il y a toujours des membres de la population qui recommandent la pendaison publique des gens qui leur prennent leur emploi. Il me semble qu'il appartient aux leaders politiques, et certainement à ceux des syndicats, de ne pas donner satisfaction aux groupes qui disent que la solution à tous nos problèmes est d'empêcher tous ces gens d'entrer au Canada, alors que si vous examinez le passé de votre famille, vous constaterez immédiatement que vous êtes, vous aussi, venu d'ailleurs.

À une époque aussi difficile que celle que nous vivons, ce sont là des demandes auxquelles il ne faut pas donner satisfaction. C'est en fait le contraire qu'il faudrait faire. Ce comité devrait déclarer que l'immigration n'est pas le grand problème, que les réfugiés ne sont pas le principal problème de notre pays, que nous avons des problèmes économiques bien plus graves que cela, et qu'il ne faut pas donner satisfaction aux racistes, aux xénophobes, en pensant que si nous réglons cette question, nous résoudrons également le problème du chômage chez les jeunes. Ce n'est pas du tout le cas.

Le moment est venu dans notre pays pour tous les partis politiques, pour les dirigeants syndicaux tels que nous-mêmes, de faire preuve de leadership, même si certains de nos membres, comme vous le dites fort justement, M. Chadwick, voient les choses de cette façon. Le prix du leadership est de ne pas hésiter à comparaître devant un comité tel que celui-ci et de dire, «ce n'est pas de cela qu'il s'agit; ce n'est pas là notre problème.» Il ne faut pas que nous sacrifions notre passé de bienveillance et de compassion à la nouvelle image d'un pays qui restreint maintenant l'accueil des réfugiés, qui est prêt à arrêter les personnes qui aident les réfugiés à venir ici, alors qu'en fait, ce n'est qu'un problème secondaire au Canada. Nous ferions bien mieux de consacrer plus de temps aux questions économiques fondamentales.

Je suis prêt à défendre mon point de vue devant les travailleurs de tout notre pays. J'en connais beaucoup qui ont aussi perdu leur emploi.

**M. Chadwick:** À propos des preuves supplémentaires que les réfugiés sans documents d'identité devront apporter, je voudrais vous citer un article du *Toronto Star*:

«Lorsque nous les arrêtons, nous ne savons pas qui ils sont», a dit l'inspecteur Toye. «On ne les a jamais photographiés ni pris leurs empreintes digitales. Ils utilisent simplement Immigration Canada comme forme d'identification.»



[Text]

A serious problem in my community and other communities around Canada is identification of people defrauding the whole system, from welfare right down to small shops. They can't identify people, and when some use a number of aliases it becomes a problem. I don't believe Canada wants to fingerprint and photograph people, but will probably have to do it because of systems like this.

**Mr. White:** Again, many refugees will not have identification for the very simple reason that they are trying to protect themselves.

**Mr. Chadwick:** Or they have several.

**Mr. White:** I can look around this Hill and find cabinet ministers who were charged with fraud. We didn't condemn the whole system; we didn't put new rules in for everybody. All I am saying is—

**Mr. Allmand:** We should have.

**Mr. White:** Regarding those people we talk about, Mr. Chadwick, again perception and numbers are what's important here. We talk about the welfare caseload. Yes, it's a problem for some communities, including the community you live in, but take the perspective of a million people on welfare in Ontario and then put out the number of illegal refugees you talk about without identification who are drawing welfare, and you think you solve that problem. You haven't solved the problem of the welfare caseload in Ontario.

**Mr. Chadwick:** You are going to have to come and address the Peel regional council.

**Mr. White:** I'd be glad to if I got an invitation.

**The Chairman:** Mr. White, the minister has declared publicly that the country should be accepting 500,000 immigrants and refugees per year. I've long been on the record for that. I think if this country had 50 million people, we wouldn't have half the problems we have domestically and vis-à-vis the United States, etc. I know Mr. Reid has declared himself in favour of 500,000.

Does the CLC have a figure you are recommending? I believe you are saying the figure of 250,000 immigrants and 30,000 refugees is too low. Do you have a figure you would recommend in terms of leadership?

**Mr. White:** No. Quite frankly, we didn't talk to that. All we are concerned about is somebody saying that this is a limit and therefore you shouldn't have any more, or some groups will probably come before you and say it should be cut back. All we are saying is we are not catering to that. We think we can absorb more. We don't have a magic number in that regard.

**The Chairman:** But it should be higher than the 250,000?

**Mr. White:** Yes, we think it should be.

**The Chairman:** In the coffee shops where I go, when the refugees in 1984 were 1,500 and now there are 30,000, it really is difficult for a member of Parliament. We are always facing that pressure, as you are.

[Translation]

Un des gros problèmes de ma collectivité et d'autres au Canada est l'identification des personnes qui lèsent le système tout entier, depuis le bien-être social jusqu'au petit boutiquier. Il n'est pas possible d'identifier ces gens, et lorsque certains utilisent un certain nombre d'alias, cela devient un problème. Je ne pense pas que le Canada tienne à photographier et à prendre les empreintes digitales des gens, mais il sera probablement contraint de le faire à cause de ce genre de situation.

**M. White:** Je le répète, de nombreux réfugiés n'ont pas de documents d'identité pour la simple raison qu'ils essaient d'assurer leur propre protection.

**M. Chadwick:** Ou au contraire, ils en ont plusieurs.

**M. White:** Je pourrais vous trouver, sur cette Colline parlementaire, des ministres qui ont été condamnés pour fraude. Nous n'en avons pas pour autant condamné le système tout entier; nous n'avons pas imposé de nouveaux règlements à tout le monde. Tout ce que j'essaie de dire c'est que. . .

**M. Allmand:** Nous aurions dû le faire.

**M. White:** En ce qui concerne les personnes dont vous parlez, M. Chadwick, ce qui est important, c'est l'impression créée et le nombre. Nous parlons de la charge qui incombe aux services de bien-être social. Oui, c'est un problème pour certaines collectivités, dont la vôtre, mais comparez le million d'assistés sociaux en Ontario et le nombre des réfugiés illégaux sans documents d'identité dont vous parlez, qui bénéficient d'une aide sociale. Croyez-vous vraiment qu'en éliminant ceci vous aurez résolu le problème du bien-être social en Ontario?

**M. Chadwick:** Il va falloir que vous veniez parler de cela au Conseil régional de Peel.

**M. White:** Je serais ravi de le faire; il n'a qu'à m'inviter.

**Le président:** Monsieur White, le ministre a déclaré publiquement que le pays devrait accepter 500 000 immigrants et réfugiés par an. Il y a longtemps que je le dis moi-même. Si ce pays avait 50 millions d'habitants, nous n'aurions pas la moitié des problèmes intérieurs que nous connaissons et de ceux qui nous opposent, aux États-Unis, etc. Je sais que M. Reid a déclaré qu'il était lui-même favorable à ce chiffre.

Le CTC recommande-t-il un chiffre précis; je crois que vous dites que 250 000 immigrants et 30 000 réfugiés c'est trop peu. Avez-vous un chiffre à recommander?

**M. White:** Non. En toute franchise, c'est une question que nous n'avons pas examinée. Tout ce qui nous préoccupe c'est qu'il y ait quelqu'un qui déclare qu'il y a une limite à ne pas dépasser ou qu'il y ait des groupes, ce qui est probable, qui viennent vous dire qu'il faudrait réduire ce chiffre. Tout ce que nous disons, c'est que nous ne sommes pas d'accord avec cela. À notre avis, nous pouvons absorber plus d'immigrants, mais nous n'avons pas de chiffres magiques à vous proposer.

**Le président:** Devrait-il cependant être supérieur à 250 000?

**M. White:** Oui, nous le pensons.

**Le président:** En 1984, il y avait 1 500 réfugiés; aujourd'hui, il y en a 30 000; et il est difficile pour un député de se montrer dans le genre de café que je fréquente. Comme vous, nous sommes constamment soumis à ce genre de pressions.

[Texte]

**Mr. White:** I understand that, and if I went to the cafeteria tables in some of the workplaces, I would get some of those same arguments because people feel very insecure today.

• 1005

**Mr. Chadwick:** Mr. Chairman, on what you said with Mr. White in respect to absorbing more work, can we absorb more? Where would you suggest? Montreal, Toronto and Vancouver?

**Mr. White:** I don't know the answer to that, but let me ask you this question, Mr. Chadwick. If you stop at a given number, if you cut back today, does that solve the problems in Montreal, Toronto and Vancouver? I don't think it does.

We did not come here to advocate more. We said we think it is too low. We did not put a number on it. But I do not think another 50,000 or another 100,000 will add to the detriment—

**Mr. Chadwick:** But you just said we could absorb a lot more, and I just wondered where.

**Mr. White:** You can absorb them in certain areas of the country.

**Mr. Chadwick:** In certain areas.

**Mr. White:** Yes. But again, let us be candid about this. We have 11% unemployment in our country today and we are going to have a backlash, and that is why we say we can't cater to it. That is why we say that if you look at the history of immigration, it has contributed to the growth of the economy, not to the detriment of the growth in the economy.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, this is by way of information. On several occasions Mr. Friesen and others have compared last year when there were approximately 250,000 immigrants—and we welcome that—with, I believe he said, 1983 when there were 89,000. He suggested that this was a great improvement. I guess 250,000 is about 1% of our population, which has been a goal set for immigration by some experts.

But I want to point out for the record that in 1951 we had 194,000; in 1957, 282,000; in the three-year period 1966–67–68 when I was a member of Parliament, we had 194,000, 222,000 and 183,000—all over the 1%. In 1973–74–75 we had 184,000, 218,000 and 187,000. If you take the year 1983, which was a recession year, it is an exceptionally low year. As a matter of fact, 1985 is lower than 1983.

But those were exceptional years. If you look at the entire period of the 1950s, 1960s and 1970s, by the percentage of population we had very high levels of immigration, equivalent to the 250,000. I do not argue but suggest that comparing 1983 with 1992 is not giving a correct picture of the situation.

[Traduction]

**M. White:** Je le comprends, et si j'allais dans les cafétérias de certains des lieux de travail, j'entendrais les mêmes arguments, car les gens se sentent très menacés aujourd'hui.

**M. Chadwick:** Monsieur le président, pour revenir à ce que vous disiez à M. White, pensez-vous que nous puissions en absorber plus? Où, à votre avis, à Montréal, à Toronto et à Vancouver?

**M. White:** Je ne sais pas que répondre à cela, mais permettez-moi de vous poser la question suivante, monsieur Chadwick. Si vous vous fixez un chiffre déterminé, si vous réduisez aujourd'hui le nombre des arrivées, cela résout-il les problèmes à Montréal, Toronto et Vancouver? Je ne le pense pas.

Nous ne sommes pas venus ici pour vous recommander d'en accueillir un plus grand nombre. Nous avons simplement dit qu'il était trop faible mais nous ne vous en avons pas donné de précis. Je ne pense cependant pas que 50 000 ou 100 000 arrivées de plus aggraveraient.

**M. Chadwick:** Mais vous venez de dire que nous pourrions en absorber beaucoup plus; je me demandais simplement où cela pourrait se faire.

**M. White:** On pourrait le faire dans certaines régions du pays.

**M. Chadwick:** Dans certaines régions.

**M. White:** Oui. Mais soyons francs. Nous avons aujourd'hui un taux de chômage de 11 p. 100 dans notre pays; il va y avoir une réaction, et c'est la raison pour laquelle nous disons que nous ne pouvons pas laisser circuler ces fausses impressions. C'est la raison pour laquelle nous disons que lorsque l'on considère l'histoire de l'immigration, on constate qu'elle a contribué à la croissance de notre économie au lieu de lui porter préjudice.

**M. Allmand:** Monsieur le président, à titre d'information, je vous signale qu'à plusieurs occasions, M. Friesen et d'autres ont comparé l'an dernier où nous avons eu environ 250 000 immigrants—ce dont nous nous réjouissons—avec l'année 1983, je crois, où il y en avait eu 89 000. Il a dit que cela représentait une amélioration considérable. Je crois que le chiffre de 250 000 représente environ 1 p. 100 de notre population, objectif d'immigration fixé par certains experts.

Je tiens à souligner, pour le compte rendu, qu'en 1951, il y a eu 194 000 immigrants; 282 000 en 1957; en 1966, 1967 et 1968, période où j'étais député, il y a respectivement eu 194 000, 222 000 et 183 000 immigrants—chiffres tous supérieurs à ce 1 p. 100. En 1973, 1974, 1975, nous avons respectivement eu 184 000, 218 000 et 187 000 immigrants. Les chiffres ont été exceptionnellement faibles en 1983, qui a été une année de récession. En fait, ils ont été encore plus bas en 1985.

Mais il s'agissait là d'années exceptionnelles. Si vous considérez toute la période couverte par les années 1950, 1960 et 1970, vous verrez que compte tenu de la population, nous avons eu des niveaux d'immigration très élevés, équivalant à ces 250 000. Il me semble donc qu'une comparaison entre 1983 et 1992 ne permet pas de se faire une idée exacte de la situation.



[Text]

**Mr. White:** If I might add in closing, Mr. Chairman, it really would be helpful, if we are going to do some restructuring of immigration and refugee policies in this country, to set this aside and really do a wider consultation with groups like ourselves that can spend some time going over the history of what we have been able to accomplish here and what our concerns are, and the other social action groups that work with these organizations. It is really very important. I think the haste here is not conducive to our keeping a sort of caring society image, either in Canada or around the world.

Thank you very much for having us here.

**The Chairman:** Thank you very much for coming. Every time we have a series of witnesses we learn more, and it helps us when we get into the clause-by-clause deliberation.

• 1010

Members, our next delegation is from

la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés.

I would introduce Mrs. Rivka Augenfeld, the chairperson. She will introduce her colleagues and go straight into a presentation. We'll follow that with questions.

**Mme Rivka Augenfeld (présidente; Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** Merci, monsieur le président.

Je vais commencer en vous présentant mes collègues. Voici M<sup>me</sup> Janet Dench qui représente un organisme; M. Pablo Altamirano qui travaille à l'organisme Carrefour latino-américain et qui est aussi membre de l'exécutif de la Table; et M. Nee Okai, de la Coalition des réfugiés de Montréal qui est un regroupement de 12 groupes de réfugiés. C'est donc un peu la voix des réfugiés eux-mêmes qui est avec nous ce matin.

Vous avez sans doute la version anglaise de notre mémoire que je ne vais pas lire; je voudrais dire juste quelques mots. La Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés est un regroupement de 59 organismes de services, églises, organismes qui ont un intérêt pour les réfugiés; ce sont des gens qui sont très proches du terrain, des gens des syndicats, etc., et de toutes sortes d'organisations qui depuis des années travaillent avec les réfugiés, pour les réfugiés, et il y a de plus en plus les groupes de réfugiés eux-mêmes qui sont là avec nous, ce matin.

Comme on vous l'a dit, nous ne sommes pas des experts juridiques, mais on a quand même une grande expérience dans certains domaines de la loi. On voudrait aussi vous parler un peu de l'aspect humain de ce travail, de ce qu'est le travail avec des réfugiés sur le terrain et des conséquences humaines de certains aspects de cette loi.

[Translation]

**M. White:** Permettez-moi d'ajouter en conclusion, monsieur le président, que si nous entreprenons la restructuration de nos politiques relatives à l'immigration et aux réfugiés, il serait très utile de mettre tout cela de côté et de procéder à de plus larges consultations de groupes tels que le nôtre, capables de consacrer un certain temps à l'examen de ce que nous avons su réaliser dans le passé et de ce qui nous préoccupe. Il faudrait également consulter les autres groupes d'action sociale qui travaillent avec ces organisations. C'est vraiment très important. Je crois que la hâte avec laquelle on procède n'est pas de nature à préserver la réputation de compassion de la société, que ce soit au Canada ou dans le monde.

Je vous remercie vivement de nous avoir entendus.

**Le président:** Merci beaucoup d'être venus. Chaque fois que nous accueillons une série de témoins, nous en apprenons plus; cela nous est utile lorsque nous abordons l'examen article par article du projet de loi.

Chers collègues, la prochaine délégation que nous entendrons représente

la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés.

Permettez-moi de présenter la présidente, M<sup>me</sup> Rivka Augenfeld. Elle va nous présenter ses collègues et passera ensuite immédiatement à son exposé. Puis nous aurons une période de questions.

**Ms Riva Augenfeld (Chairperson; Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** Thank you, Mr. Chairman.

I will begin by introducing my colleagues. Here with me is Ms Janet Dench who represents the St. George Organization; Mr. Pablo Altamirano who works with the *Carrefour latino-américain* and who is also a member of the executive of the *Table*; and Mr. Nee Okai, of the *Coalition des réfugiés de Montréal* which is a coalition of 12 refugee groups. Thus, you will in a sense be hearing the real of voice of refugees from those who are with us this morning.

You no doubt have the English version of our brief, which I am not going to read; I simply want to say a few words. The *Table de concertation des organismes de Montréal* represents 59 service and church organizations who take an interest in refugees; these are front-line people, union people, etc., all kinds of organizations which have worked for years with refugees and for refugees. I must add that there is an increasing number of groups formed by refugees themselves and their representatives are here with us this morning.

As we said, we are not legal experts but we nevertheless have extensive experience in some areas of the law. We also would like to say a few words about the human dimension of this work and tell you what it is we do when we work with refugees, side-by-side. We also want to discuss the human consequences of some aspects of this bill.

## [Texte]

Pour commencer, quand on a reçu le projet de loi, on a été évidemment bouleversés de voir tout le travail à faire en très peu de temps; on a aussi reçu ce document appelé *The Managing Immigration* et on a été assez bouleversés de voir le ton de ce document qui mêle parfois les réfugiés avec les fraudeurs, les criminels, les terroristes, etc., ce qui crée une atmosphère anti-réfugiés, qui met ceux-ci dans un contexte illégal. Ainsi, à notre avis, on enlève toute la notion que les réfugiés ont des droits, que le Canada a signé des conventions internationales qui affirment que les réfugiés ont le droit de venir chercher asile chez nous, et que nous avons l'obligation de les protéger et de leur donner une chance de se faire entendre avec un droit de conseil et toutes les garanties de la Charte.

Pour commencer, je vous dirai qu'on appuie entièrement les soumissions qui ont été faites par le Conseil canadien pour les réfugiés, par l'Association québécoise des avocats et avocates en Droit de l'immigration qui comparaitra ici tout à l'heure, certains des propos qui ont été tenus, hier, je crois, par le professeur Hathaway qui est expert en la matière. On voudrait souligner quelques points importants de notre mémoire, et d'abord le ton de votre document, le manque de temps, etc. . . C'est extrêmement difficile pour des organismes qui ne sont pas constitués d'avocats, qui ont très peu de temps pour travailler comme bénévoles d'essayer de comprendre ce projet de loi; et c'est encore plus décourageant quand les experts et les avocats dans le domaine nous disent jusqu'à quel point c'est compliqué, complexe et cela prend alors plus de temps.

Il n'y a pas eu de consultation avant l'élaboration de ce projet de loi; le gouvernement l'avoue car le ministre l'a dit, et les fonctionnaires l'avouent. On nous donne très peu de temps. On a une coalition qui se veut démocratique. J'ai 59 organismes membres. Entre le mois de juin et maintenant, il est impossible de consulter, de donner de l'information à mes membres pour qu'ils puissent, eux, avoir une opinion informée.

En premier lieu, on veut joindre notre voix à tous les autres qui ont demandé une consultation plus large, pour qu'on ait plus de temps de travailler sur un projet de loi aussi important, qui a des conséquences très lourdes pour la vie de personnes.

Nous allons nous concentrer sur les aspects qui touchent les questions de revendicateurs du statut de réfugié, même s'il y a d'autres parties de la loi en ce qui concerne d'autres questions d'immigration qui nous préoccupent aussi, mais on n'a pas eu le temps d'en parler.

• 1015

On veut aussi dire que l'on croit—et on joint notre voix à ceux qui ont fait la même demande—qu'il serait très important que le gouvernement défère ce projet de loi à la Cour suprême pour avoir un avis sur la constitutionnalité de certains aspects de cette loi. Est-ce que la loi se conforme à la Charte canadienne des droits et libertés? Nos experts constitutionnels nous disent qu'il y a de grands problèmes, et nous suggérons donc très fortement au gouvernement qu'il fasse cette référence d'abord, pour éviter toutes sortes de problèmes après.

## [Traduction]

I will say at the outset that when we received the bill we were quite distressed when we saw how much work there was to do in a very short period of time; we also received this document entitled *Managing Immigration* and we were quite concerned by the tone of this document which sometimes lumps refugees in with people who commit fraud, criminals, terrorists, etc., thus setting an anti-refugee mood by placing them in an illegal context. In our opinion, by doing this you are doing away with the whole concept of the rights of refugees, in spite of the fact that Canada has signed international conventions stating that refugees have the right to seek asylum in our country and that we have the obligation to protect them, give them a fair hearing, access to a legal counsellor and the benefit of all the Charter guarantees.

By way of introduction, let me say that we are in full agreement with the representations made by the Canadian Council for Refugees and with the *Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration* which will be appearing here shortly and with some of the statements made yesterday, I believe, by Professor Hathaway who is an expert in this area. We want to give you some of the highlights of our brief, mentioning at the outset our concern with the tone of your document, the lack of time, etc. . . It is extremely difficult for organizations that are not made up of lawyers but of volunteers who have very little time to try to understand this bill; it is even more discouraging when experts and immigration lawyers tell us how complicated and complex the text is, which leads us to take even more time.

There was no consultation before this bill was drafted; the government admits as much because the minister said so, and public servants acknowledge the fact. We were given very little time. We are a coalition that tries to apply democratic principles. We have 59 member organizations. It was impossible in the period between June and now to carry out a consultation and to provide information to our members in order to allow them to come to an informed opinion.

We want to add our voice to that of all those who have asked for a broader consultation; we need more time to work on such an important bill which will have very far reaching consequences on people's lives.

We want to focus on those aspects that affect refugee claimants, even though there are other parts of the bill involving other aspects of immigration that concern us as well, but that we did not have time to discuss.

We also believe—and in this we echo those who have made the same request—that it would be very important that the government refer this bill to the Supreme Court to obtain an opinion on the constitutionality of some aspects of it. Does the bill comply with the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Our constitutional experts tell us there are major problems and so we strongly suggest that the government seek this opinion now in order to avoid all manner of problems later.



## [Text]

Comme vous voyez, dans notre mémoire, nous sommes très préoccupés par certaines questions que vous avez déjà entendues. Nous sommes complètement contre l'idée qu'il y ait un agent d'immigration principal qui puisse décider du refoulement des personnes sans que celles-ci n'aient jamais accès à un conseiller, à un avocat, sans qu'elles n'aient jamais accès à une vraie enquête. Les questions de réfugiés, ce n'est pas une question d'immigration, c'est une question de protection, c'est une question de justice et tout ce système, à l'intérieur d'un contexte d'immigration, ne donne pas de justice et de protection aux réfugiés.

Donc: ne pas avoir cette étape d'exclusion d'éligibilité, droit à un conseil dès le départ, droit pour chaque réfugié à se faire entendre à la Commission du statut de réfugié, pas de refoulement vers des tiers-pays sûrs. Nous sommes tout à fait contre cette notion de tiers-pays sûrs. On ne croit pas qu'on a le droit de retourner les gens dans un autre pays et dire que c'est le fardeau d'un autre pays d'entendre ces gens-là.

Il y a des prévisions de détention qui nous préoccupent également. Il y a toujours ce manque d'appel qui est mis en question depuis des années. On demande fortement qu'il y ait un vrai droit d'appel. Non seulement il n'y a pas eu d'appel comme il le faut dans le système actuel, mais là on diminue encore l'accès à un droit d'appel. Alors, cela devient encore plus difficile.

On déplore aussi cette définition très large et très vague de ce qui peut constituer un criminel ou une personne suspecte, une personne potentiellement dangereuse pour le Canada. Cela peut inclure presque tout le monde. Parfois on nous dit qu'on charrie quand on présente certains exemples. On nous dit qu'on exagère. On vous amène des exemples; d'autres organismes vous ont amené des exemples de types de personnes qui pourraient techniquement être inadmissibles selon cette loi. Et à chaque fois, on nous dit, vous exagérez. Mais on n'exagère pas. Et depuis des années, on doit revenir tout le temps pour vous dire certaines choses. Finalement, espérons que vous allez prendre conscience de ce que vous disent les organismes et les experts juridiques à travers le pays pour essayer de prendre un petit moment de réflexion et ne pas nous arriver avec un projet de loi qui va devenir une loi injuste, avec des règlements qu'on ne connaît pas encore.

Et, messieurs les députés, je vous demande: Est-ce qu'on devrait donner tant de pouvoir aux fonctionnaires du ministère de l'Immigration, enlever le pouvoir des élus, des parlementaires, pour des choses qu'on ne connaît pas encore? Il y a des aspects rétroactifs qu'on ne connaît pas encore, mais qui nous semblent potentiellement dangereux; vous aurez très peu de pouvoir, ou aucun pouvoir dans le futur, pour même savoir ce qui va se passer. Cela nous semble dangereux, cela nous semble une chose à éviter.

Alors, comme vous voyez, sur la dernière page il y a nos recommandations; comme je l'ai dit: brève consultation, recours à la Cour suprême, droit à un avocat, aucun tiers-pays et droit à un appel. On n'a pas parlé dans notre

## [Translation]

As you can see from our brief, we are very concerned by some issues that have already been brought before you. We are totally against the idea that a senior immigration officer be given the power to reject claimants who will not have access to legal counsel nor be able to benefit from a real inquiry. Refugees should not really be immigration's concerns; refugee need protection and justice and this whole system, which places them in an immigration context, does not provide justice and protection to refugees.

Thus, we would like to see the elimination of this initial phase during which a claim can be rejected and a claimant declared ineligible right from the outset. Claimants should immediately have access to a lawyer and each refugee should have the right to be heard by the IRB. No one should be sent to safe third countries. We are totally against this notion of safe third countries. We do not believe that we have the right to send people to another country and claim that the burden then rests on that other country to give those people a hearing.

We are also worried about certain provisions involving detention. Claimants still do not have the right to appeal, something which has been called into question for years. We strongly urge you to grant a real right of appeal. There has not been a proper right of appeal in the present system, and now this bill will restrict access to such a right even further. Thus, things will be made even more difficult.

We also deplore this very broad, very vague definition of what constitutes a criminal or a suspect person, a person who is somehow potentially dangerous to Canada. That definition can include just about everybody. Sometimes we are told that we go too far when we use certain examples. We are told that we exaggerate. We have provided examples; other organizations have also provided examples of persons who could technically be ineligible under this bill. Whenever we do this we are told that we are exaggerating; but we are not exaggerating. For years now, we have come here repeatedly to reiterate the same things. Finally, we hope that you will listen to what organizations and legal experts throughout the country are telling you and that you will take some time to think about things and not proceed with a bill which is going to become an unfair law, with regulations we know nothing about yet.

And gentlemen, I ask you: should you be giving such vast powers to the public servants of the Department of Immigration, thus withdrawing that power from elected representatives, from parliamentarians, in some areas where consequences have yet to be determined? There are retroactive aspects to this that have not yet been clearly defined but seem potentially dangerous to us; you will have very little power or perhaps none whatsoever in the future, even to allow you to determine what is going to happen. That seems dangerous to us and something that should be avoided.

As you can see, the last page contains our recommendations, which I have already referred to: a brief consultation, reference to the Supreme Court, the right to legal counsel, no removal to a safe third country and the

[Texte]

mémoire des questions de réunification des familles, mais M. Okai pourrait vous en parler. Il y a ce qui semble être des améliorations dans le projet de loi en ce qui concerne la réunification des familles, mais encore une fois, dans la vraie vie, on n'est pas du tout assuré que cela va se passer comme c'est écrit dans le document.

Vous savez, dans ce document gris, qui est le seul document que la plupart des personnes ont lu, car il n'y a presque personne qui a lu le projet de loi, il y a beaucoup de bonnes intentions qui ne sont pas dans le projet de loi parce que ce sont des intentions administratives; ce sont des vœux pour l'avenir. Ici, il y a toutes sortes de choses qui peuvent être mises en vigueur par des pratiques administratives qui ne sont pas là, et il y a beaucoup de choses dans le projet de loi qui ne sont jamais mentionnées dans le document.

Alors, l'opinion que certaines personnes peuvent se faire de la loi et qui est basée sur ce document n'est pas bonne parce que la plupart des gens qui ont entendu parler de ce projet de loi ont entendu certains points, mais ne connaissent pas le projet de loi. Et il est extrêmement compliqué.

Merci, monsieur le président.

• 1020

**The Chairman:** Mr. Allmand, would you start again, please.

**M. Allmand:** Je voudrais premièrement souhaiter la bienvenue à la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.. Premièrement, je voudrais savoir si vous avez été consultés par le ministre ou par le ministère pendant la préparation de ce projet de loi.

**Mme Augenfeld:** Pas du tout. On n'a pas été consultés, et le ministre l'a lui-même avoué par la suite. Il s'est produit une chose curieuse. Comme vous le savez, il y avait des rumeurs au sujet d'un projet de loi depuis des mois. Depuis l'hiver qu'on attend un projet de loi, on essaie de savoir c'est quand, qui et comment. Finalement, quelques semaines avant le dépôt du projet de loi, on a reçu un appel que M. André Juneau, le directeur de l'Immigration, qui voulait nous rencontrer, et ce à trois jours d'avis. On était d'accord pour le rencontrer, mais on ne savait pas de quoi il voulait parler. On a donc préparé une petite liste de questions ou de sujets. Finalement, M. Juneau est arrivé avec un agenda qui exposait exactement les grands chapitres d'un projet de loi: la gestion, les réfugiés, etc... Nous n'avons reçu aucun préavis de cet agenda, sauf qu'il s'agissait d'une sorte de discussion comme ceci : Que diriez-vous si? Que diriez-vous si l'autre...? Sauf que c'était après coup; le projet de loi était déjà prêt. Nous avons eu l'impression qu'il s'agissait plutôt de tester nos réactions au projet de loi, mais que ce n'était pas une consultation préalable.

**M. Allmand:** Il y a une disposition dans le projet de loi qui prévoit qu'à l'avenir les séances de la Commission devront être publiques. Plusieurs témoins ont déjà protesté contre cette disposition devant le Comité parce qu'ils croient que les revendicateurs du statut de réfugié ne peuvent pas répondre adéquatement dans un tel milieu ouvert. Étant donné votre expérience, pourquoi des séances publiques n'offrent-elles pas une meilleure atmosphère aux réfugiés lorsqu'ils présentent leur cause devant le tribunal?

[Traduction]

right to an appeal. Our brief makes no mention of family reunification, but Mr. Okai could explain our position to you. There seem to be improvements in the area of family reunification in the bill, but, once again, we are not at all sure that things will actually, in real life, be done according to what is set out in the bill.

In this grey document, which is the only one that most people have read, because virtually no one has read the bill, there are a lot of good intentions that are not to be found in the bill because they are administrative intentions, fond hopes for the future. Here, are all kinds of things that can be implemented through administrative practices that are not to be found there, and there are many things in the bill that are never mentioned in the document.

Thus, the opinion that certain people have formed of the bill on the basis of that document is ill-founded because most of the people who have heard about this bill have heard about some of its provisions, but they do not know the bill itself. And it is extremely complicated.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur Allmand, voulez-vous commencer à nouveau, s'il vous plaît?

**Mr. Allmand:** First of all, I would like to welcome the Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.. Firstly, did the minister or the department consult you while the bill was being prepared?

**Ms Augenfeld:** Not at all. We were not consulted and the minister himself admitted it later. A curious thing happened. As you know, for months we heard rumours about a bill. Since this winter, we had been expecting a bill and trying to find out more about the whys and wherefors. Finally, a few weeks before the bill was tabled, we were told by phone that Mr. André Juneau, the executive director of immigration policy, wanted to meet with us; we were given three days notice. We were quite willing to meet with him but we did not know what he wanted to talk to us about. So we prepared a short list of topics and questions. Finally, Mr. Juneau arrived with an agenda that corresponded exactly to the broad sectors of a bill: management, refugees, etc... We were not given any notice as to the content of that agenda and took part in a kind of discussion in the course of which we were asked questions along the lines of: how would you react to this? How would you react to that...? But it was all after the fact; the bill was already ready. We got the impression that the objective of the meeting was to test our reactions to the bill; it was not a prior consultation.

**Mr. Allmand:** According to one provision in the bill, the Board will have to hold public hearings in future. Several witnesses have already expressed their opposition to that provision before the committee because they feel that refugee claimants will not be able to answer adequately in such an open situation. In light of your experience, why do public hearings not create a better atmosphere for refugees when they present their case to the tribunal?



[Text]

**Mme Augenfeld:** Vous savez, on a l'impression que si quelqu'un est un réfugié, que c'est très facile de s'asseoir et de raconter son histoire, et que c'est seulement les personnes qui ne sont pas des réfugiés qui ont des problèmes. Malheureusement, c'est souvent le contraire. C'est le réfugié, traumatisé, qui fait face à un grand nombre de problèmes, qui est très craintif, qui éprouve de la difficulté à vraiment raconter son histoire. Ce n'est pas drôle de raconter des histoires de persécution, de torture ou de viol. C'est déjà très difficile à huis clos; c'est déjà très difficile et pénible face à une personne en qui on a confiance; le faire devant un tribunal, même un tribunal à huis clos est très pénible; le faire à un moment où on peut avoir n'importe qui dans la salle, y inclus des représentants du gouvernement que fuit cette personne, cela peut être très traumatisant.

**M. Allmand:** Il y des cas où il y a des représentants de ces gouvernements! C'est possible?

**Mme Augenfeld:** Disons que si on a une enquête publique, n'importe qui peut venir y assister. Au Canada, on a des personnes qui viennent revendiquer le statut de réfugié, et qui sont de certains pays. . .

**M. Allmand:** Le Salvador, par exemple.

**Mme Augenfeld:** Mais on peut facilement, lors d'une enquête publique, voir un représentant du gouvernement salvadorien dans la salle. Ce n'est pas très rassurant pour une personne. Pablo pourrait également vous en parler. On a des rapports diplomatiques avec bon nombre de pays d'où proviennent les réfugiés et d'où on accepte un grand nombre de réfugiés aussi. Alors, imaginez cette situation où dans le temps de Pinochet un réfugié arrive, qu'il essaie de raconter son histoire et qu'il aperçoit quelque part dans la salle quelqu'un qui est représentant de son gouvernement. Ce n'est pas drôle.

Il y a également l'aspect humain. Très souvent, ce sont les femmes qui en souffrent le plus, les femmes qui arrivent de certains pays et qui ont de la difficulté à communiquer. Imaginez-les être obligées de raconter des humiliations comme le viol, ou d'autres persécutions et tortures devant n'importe qui. C'est très traumatisant et parfois donc, on n'en parle pas. C'est ça la vraie vie. Des gens comme Pablo, comme Janet, ou moi quand j'étais intervenante, on voit les gens après leurs témoignages. Ce sont des personnes qui sont complètement démolies. C'est très difficile et c'est très pénible de venir raconter son histoire.

• 1025

**M. Allmand:** Merci.

**Mme Augenfeld:** Pablo voudrait ajouter quelque chose.

**M. Pablo Altamirano (membre de la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** Je voudrais ajouter deux choses. Pour la personne qui arrive à la frontière ou bien qui doit avoir une audience publique, il y a deux contraintes qui sont très importantes. D'abord, l'aspect sécuritaire, car la personne ne sait pas à qui elle parle. Évidemment, elle vient juste de sortir d'un pays. Elle ne connaît pas nécessairement la langue officielle du pays d'accueil, alors c'est déjà une contrainte très forte.

[Translation]

**Ms Augenfeld:** You know, people have the impression that it is very easy for a refugee to sit down and tell his story and that it is only the other groups, those who are not refugees, who have problems. Unfortunately, the opposite is often true. The refugee is the one who is traumatized and faces a variety of problems; he is very fearful and he has trouble telling his story openly and completely. It is not very pleasant to have to give an account of persecution, torture or rape. It is already very difficult during an in camera meeting; it is already very difficult and painful to do when you are speaking to a person you trust; to do so before a tribunal, even at an in camera hearing, is very painful; to tell about your experiences when anyone can turn up in the hearing room, including representatives of the government you are fleeing, can be very traumatic.

**Mr. Allmand:** You say there are cases where representatives of those governments are present! Is that possible?

**Ms Augenfeld:** Let us just say that if you hold public inquiries, anyone may come to them. In Canada, you have refugee claimants who come from certain countries. . .

**Mr. Allmand:** El Salvador, for instance.

**Ms Augenfeld:** In the course of a public inquiry, a representative of a Salvadorian government can easily attend and show up in the hall. That is not very reassuring for the claimant. Pablo could also talk to you about that. We have diplomatic relations with a certain number of countries whose nationals claim refugee status in Canada and whence we also accept a large number of refugees. Try to imagine the situation during the Pinochet régime; a refugee arrives and tries to tell his story. Suddenly, he spots, somewhere in the hall a representative of his government. That certainly would not be funny.

There is also the human aspect to be considered. Very often, women are the ones who suffer the most. They come here from certain countries and they find it hard to communicate. Imagine forcing them to tell about humiliations such as rape or other persecutions and tortures in front of whoever happens to turn up. It is very traumatic and so, sometimes, people will not talk about their experiences. That is how things are in the real world. People such as Pablo, or Janet, or myself, when I worked directly with refugees, see claimants after they testify. They are completely shattered. It is very difficult and very painful to have to tell your story.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**Ms Augenfeld:** Pablo would like to add something.

**Mr. Pablo Altamirano (member of the Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** I would like to add two things. The person who arrives at the border or who must testify at a public hearing has to face two major hurdles. There is, first of all, the security aspect: the claimant does not know who he or she is speaking to. He has just left a country and does not necessarily know the official language of the host country, so that is a major obstacle.

[Texte]

Mais il faut savoir aussi que le réfugié qui a subi vraiment des situations difficiles n'est pas quelqu'un qui est prêt immédiatement et automatiquement à en parler. C'est très difficile, c'est très traumatisant pour en parler de ce problème-là. Alors, cela prend beaucoup de temps; cela prend du soutien, cela prend l'appui des professionnels, des avocats, de ceux qui vraiment peuvent soutenir ces gens-là et leur permettre de raconter leurs traumatismes. Ce n'est pas facile, comme j'ai dit tout à l'heure, de passer à travers ces deux problèmes-là. Le problème de sécurité, à savoir à qui j'ai affaire, etc.

**M. Allmand:** Je vous remercie pour vos réponses, mais mon temps est limité et j'ai d'autres questions. Merci.

Alors, il y a une autre provision dans le projet de loi à propos de trois situations, où devant la Commission on doit avoir les votes des deux membres plutôt que d'un seul comme maintenant. Une de ces trois situations est quand les revendicateurs du statut de réfugié n'ont pas leurs propres documents ou aucun document. Hier, plusieurs témoins ont dit que, d'abord, cette provision va à l'encontre de la Convention internationale. Peut-être pourriez-vous nous expliquer pourquoi, très souvent, les réfugiés n'ont pas leurs documents. Ce n'est pas nécessairement une situation de fraude, mais plutôt une situation presque normale pour des gens qui partent d'un pays qui est en guerre ou a un problème sérieux, n'est-ce pas?

**Mme Augenfeld:** Écoutez, très souvent, quand on quitte son pays, on n'a pas le temps, et ce serait en fait extrêmement dangereux, d'aller demander un passeport; très souvent, les documents qu'on a sur soi, il faut les liquider parce que c'est dangereux de les avoir sur soi; cela fait partie de la survie. Il faut se mettre dans la tête et dans les tripes de quelqu'un qui fuit et c'est justement ces documents qui peuvent le mettre en danger; parfois il n'a pas le temps de se les procurer. Dans certains pays, les documents sont loins, ils sont dans une autre ville, dans la capitale. . . Bref! On ne peut pas les avoir. Alors, on fuit avec ce qu'on a.

Parfois, sur la route, on se procure un autre document pour pouvoir arriver à un asile. Et alors on en veut à telle personne pour s'être mise en situation de réfugiée. Si les fonctionnaires vous disent qu'on peut toujours, par la suite, se procurer des documents de son pays, eh bien, ce n'est pas vrai! Parfois c'est possible et parfois ce n'est pas possible. Et ce n'est pas parce que la personne n'a pas des documents satisfaisants du ministère de l'Immigration—c'est quoi des documents satisfaisants?—qu'elle devrait être pénalisée. Voilà la condition du réfugié.

**Mr. Allmand:** There is also a provision in the bill that would extend the time periods for review of individuals in detention. At present the situation of the person who is placed in detention under the Immigration Act would be reviewed within the first 48 hours and then again every 7 days. The new bill says review in 48 hours, but then the review periods would be every 30 days.

[Traduction]

But you must also know that the refugee who has been through really difficult situations is not a person who is immediately and automatically ready to talk about them. It is very difficult and very traumatic to talk about those experiences. It takes a lot of time; people need support, they need the assistance of professionals, lawyers, people who really know how to support claimants in a way that will allow them to tell about their traumatic experiences. It is not easy, as I said earlier, to overcome those two problems. There is the security issue, wondering whether you can trust the person you are dealing with, etc.

**Mr. Allmand:** I want to thank you for your answers; however, I only have a certain amount of time at my disposal and I have other questions. Thank you.

There is another provision in the bill that deals with three situations, where, before the board, one must obtain the votes of two members rather than just one as is the case now. The first is the situation of a refugee claimant who does not have his own papers or any papers. Yesterday we heard from several witnesses that this provision runs counter to the international convention. Perhaps you could explain to us why refugees very often do not have their documents. There is not necessarily any kind of fraud involved; rather, that situation is almost normal for people who are fleeing a country which is at war or experiencing other serious problems. Is that not the case?

**Ms Augenfeld:** Indeed, if you are leaving your country, you very often will not have time to go and ask for a passport and that would in fact be extremely dangerous; very often, you will have to get rid of the documents you have on your person because it is dangerous to have them on you; that is part of what you need to do to survive. You have to be able to imagine the thoughts and feelings of someone who has to flee. Those papers are precisely what may endanger him; sometimes he will not have time to obtain them. In some countries you have to travel a great distance to obtain them, because you have to get them in another city, in the capital. . . In short, you cannot get them. So, you run with what you have.

Sometimes, along the way, you obtain another document that will allow you to get somewhere where you can seek asylum. And then people resent the claimant for having put himself in that situation, for having become a refugee. Even though public servants may tell you that you can always obtain papers from your country after the fact, that is not true! Sometimes it is possible, sometimes not. And a claimant should not be penalized because he does not have appropriate documents from the Department of Immigration—what are appropriate documents, anyway? Those conditions are normal for a refugee.

**M. Allmand:** Une autre disposition du projet de loi permettrait de proroger les délais fixés pour les contrôles judiciaires des personnes détenues. À l'heure actuelle, le cas des personnes placées sous garde en vertu de la Loi sur l'immigration serait revu dans les 48 heures et ensuite tous les sept jours. Selon le nouveau projet de loi, le premier contrôle aurait toujours lieu dans les 48 heures, mais les contrôles subséquents auraient lieu tous les 30 jours.



[Text]

I want to know if you have had experience with people in detention. What you think the impact would be of extending the review period from 7 to 30 days? I'm not an expert in the field and I don't deal with people at the grassroots level like you do. I am led to believe in most cases that people held in detention are released during the first 7-day review. For a good number of them, that is not done in the first 48 hours because they can't get all the documentation and evidence together, but a lot of them are released in the first 7 days. If this goes through as is, a lot of those people will be held for 30 days. What is your experience and what can you say about that?

• 1030

**Ms Augenfeld:** I will ask Janet Dench to answer that. She has had a lot of experience.

**Mrs. Janet Dench (Member, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** I would agree with the point you made that people are often released after the first 7 days, because after 48 hours, very often nothing much is happening. The person is having difficulty trying to contact a lawyer and so on.

One thing that also is important and happens when there has to be a weekly review is that the immigration officials have to present their arguments about what they have been doing and why the person should still be in detention.

We already have a lot of experience with very slow progress on these points. The immigration officials say they are doing research into the person's identity or other points, but it is very, very slow. At least if they have to come before an adjudicator every week, the immigration officials are forced to give an account of what they've been doing. If it's once a month, there is going to be no incentive for them particularly. That, of course, means the person is deprived of his or her liberty. It also means extra costs to the taxpayer because it is a very expensive business keeping these people in detention.

**Mr. Allmand:** My final question is on family reunification. One of the good things about the bill is that it allows the family of the refugee to be brought to the country sooner. But at the same time, a month or so ago the government made changes in the definition of family class to restrict it to those under 19. Those of us in the opposition objected to that change at the time, which was done by Order in Council and regulation. It is the sort of thing that can be done by regulation.

On that aspect, although it is an improvement to get the family in more quickly, the impact of the new family class rules with respect to having the family join the people who are in this country—have you any comments, or had you made any comments at the time?

[Translation]

J'aimerais savoir si vous avez travaillé avec des personnes détenues. Quel sera selon vous l'effet de cette prorogation des délais de sept à 30 jours? Je ne suis pas expert en la matière et je ne traite pas directement avec les gens sur le terrain comme vous. On me dit que dans la plupart des cas les personnes détenues sont libérées pendant la première période de sept jours, suite au contrôle. Un grand nombre de réfugiés ne sont pas libérés au cours des premières 48 heures car ils ne peuvent réunir la documentation et les pièces nécessaires, mais nombre d'entre eux sont libérés au cours des sept premiers jours. Si ces dispositions sont adoptées telles quelles, ils seront nombreux à être détenus pendant 30 jours. Quelle a été votre expérience à cet égard, que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

**Mme Augenfeld:** Je vais demander à Janet Dench de vous répondre. Elle connaît bien la question.

**Mme Janet Dench (membre, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** Vous avez raison de dire que les réfugiés sont souvent relâchés après sept jours, car après 48 heures, très souvent, rien ne s'est produit. La personne éprouve des difficultés à communiquer avec un avocat, etc.

Il est important de noter que lorsqu'il y a un examen hebdomadaire du dossier, les agents d'immigration doivent justifier leur demande visant à garder la personne en détention.

Nous avons déjà une longue expérience de la lenteur de ce processus. Des agents d'immigration prétendent qu'ils font des recherches sur l'identité de la personne ou sur d'autres points, mais c'est très très lent. Mais au moins, s'ils doivent se présenter devant l'arbitre à toutes les semaines, les agents d'immigration sont obligés d'expliquer les démarches entreprises. Si ce contrôle n'a lieu qu'une fois par mois, ils ne seront plus particulièrement motivés. Évidemment, cela signifie que la personne sera privée de sa liberté. Cela signifie également qu'il en coûtera plus cher aux contribuables car il est extrêmement coûteux de maintenir ces personnes en détention.

**M. Allmand:** Ma dernière question porte sur la réunion des familles. Un des aspects positifs de ce projet de loi, c'est qu'il permet de faire venir au pays plus tôt la famille d'un réfugié. Par contre, il y a un mois environ, le gouvernement a modifié sa définition de la catégorie de la famille afin de réduire à 19 ans l'âge des personnes à charge. Nous de l'opposition nous sommes opposés à cette modification à l'époque, modification faite par décret et prise de règlement. On peut prendre un règlement pour ce genre de chose.

Bien que cet aspect constitue une amélioration qui permettra de faire venir les membres de la famille plus rapidement, le nouveau règlement sur la catégorie de la famille pourrait avoir une incidence sur la réunion des familles dans ce pays—avez-vous des commentaires, avez-vous fait des commentaires à l'époque?

## [Texte]

**Ms Augenfeld:** Family reunification is a major, major dossier we have been following and have been pushing. We witness every day the trauma for people who have been accepted as refugees and for whom it takes years subsequently to bring in their families.

It is true that theoretically there is an improvement in what is proposed in the bill. But I say "theoretically" because again we have been witness over and over again to the enormous gap between the theory and the practice. In order for what is proposed to become a reality, we need resources in the field. We need resources in those countries where the refugees' families are. They are not in England, France or Germany. They are in countries where we have very few immigration resources, and sometimes where there are none. The families very often are in very difficult circumstances. Things that would seem simple, like medicals, are not simple. We have been asking for a long time. . . there is a country-wide coalition that has been moving towards asking for minister's permits so that families of refugees can come here immediately and finish their security and medical checks here.

Most of the families we are talking about are wives and children. I would challenge the government to tell us how many wives and children have been refused in the last years on security grounds. There haven't been any. So this business of having to make them wait to do a security check overseas, as far as we are concerned, is just a red herring. It is ridiculous.

Doing medicals overseas is costly. It is time-consuming. Sometimes it can't be done. Sometimes the medicals expire before anything else happens. Again, even if there are medical problems, the families eventually come, but it sometimes takes years. What are we saving by making them wait? We are dividing families. We are creating great anguish and we are adding to the cost of the taxpayers, eventually. Social service agencies in Quebec have made recommendations to the Quebec government to speed up family reunification because they see the consequences. Divided families bring social problems, mental problems, physical problems, children's problems in school. We pay the price.

Even if we don't want to think about the refugees—which we would say should be our first concern—even if we want to look at it selfishly from the cost to society, the more quickly you bring the families forward, the more quickly you join the families, the more you have healthy families that can get on with their lives instead of these anguished situations where people here are having mental breakdowns because they are so worried about their wives and children, and wives and children overseas are wondering why they have been abandoned by their husbands. It seems to us to work from every point of view. The 19-year-old provision is going to cause a lot of hardship.

## [Traduction]

**Mme Augenfeld:** La réunion des familles est un dossier très important que nous suivons et que nous tentons de faire avancer. À tous les jours, nous sommes témoins du traumatisme qu'éprouvent les personnes dont la demande du statut de réfugié a été acceptée et qui doivent ensuite attendre des années avant de pouvoir faire venir leur famille.

Il est vrai qu'en théorie, ce projet de loi constitue une amélioration. Mais je dis, «en théorie», car comme je l'ai déjà dit, nous avons à de nombreuses reprises été témoins de l'écart énorme entre la théorie et la pratique. Pour que cette proposition devienne réalité, il faut avoir des ressources sur place. Il nous faut des ressources dans ces pays où se trouvent les familles de réfugiés. Elles ne sont pas en Angleterre, en France ni en Allemagne. Elles se trouvent dans des pays où nous avons très peu de personnel de l'immigration et où parfois nous n'en avons pas du tout. Les familles sont souvent dans des circonstances très pénibles. Ce qui semble simple, comme un examen médical, n'est pas simple du tout. Il y a déjà longtemps que nous demandons. . . Il y a une coalition à l'échelle du pays qui tente d'obtenir des permis ministériels de façon à faire venir les familles de réfugiés ici immédiatement pour y subir leur examen médical et l'enquête aux fins de sécurité.

La plupart des familles dont nous parlons sont constituées d'épouses et d'enfants. Je mets le gouvernement au défi de nous dire combien de ces épouses et enfants ont été rejetés ces dernières années pour des raisons de sécurité. Il n'y en a pas. Donc, prétendre qu'on les fait attendre afin de procéder à une enquête ne tient pas debout. C'est parfaitement ridicule.

Les examens médicaux à l'étranger sont coûteux. Cela prend du temps. Parfois, c'est impossible. Parfois, les résultats de l'examen médical sont périmés avant que le dossier avance. Même s'il y a des problèmes d'ordre médical, les familles finissent par venir, même s'il faut parfois des années. Pourquoi les faire attendre? Nous divisons les familles. Nous créons beaucoup d'angoisse et nous finissons par augmenter les coûts pour les contribuables. Les agences de service social au Québec ont présenté des recommandations à leur gouvernement visant à accélérer la réunion des familles, car ces agences voient ce qui arrive. Les familles divisées sont à la source de problèmes sociaux, de problèmes affectifs, de problèmes physiques, de problèmes dans les écoles. Nous en faisons les frais.

Même si nous ne faisons abstraction du bien-être des réfugiés—qui devrait être notre première préoccupation—même si nous ne considérons que l'aspect égoïste, les coûts pour la société, plus rapidement nous faisons venir les familles, plus rapidement nous réunissons les familles, plus ces familles sont en santé et peuvent vivre leur vie au lieu de se trouver dans des situations angoissantes qui provoquent des dépressions nerveuses lorsque la personne s'inquiète à mourir de son épouse et de ses enfants et que l'épouse et les enfants à l'étranger se demandent pourquoi on les a abandonnés. À notre avis, c'est à l'avantage de tous. Le plafonnement à 19 ans va créer beaucoup de souffrances.



[Text]

[Translation]

• 1035

**Mr. Friesen:** May I just ask for clarification here: are you speaking of families of people who have been declared refugees, or refugee claimants?

**Ms Augenfeld:** People who have been declared refugees. This has been our point all along. If a person has been accepted as a refugee, it seems to us to go without saying that the next step is to bring the family here as speedily as possible. We have accepted the person. What are we waiting for?

**M. Heap:** Merci, monsieur le président. Bienvenue, chers amis.

Je voudrais discuter avec vous en français, mais j'ai un problème comme le roi David d'Israël qui voulait ériger un temple à Dieu mais qui a dû laisser ce travail à son fils Salomon. Je laisse le bilinguisme à mes enfants qui eux, sont bilingues.

My problem really is that I can speak French but can't understand it.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**Mr. Heap:** I have a further question on family reunification. You have commented, and I think quite effectively and quite convincingly—although I was convinced before—about the need to give minister's permits to the spouses and children of refugees rather than trying to find a medical officer somewhere in some country that does not have one, or does not have enough of them, and rather than waiting for CSIS or the RCMP to say there is no problem with security.

I would be interested to know whether you feel positively or negatively about the general immigration provisions of the new bill, not as specifically affecting refugees, although they could have an affect on refugees—the streams, bringing the spouse or minor child quickly, and others as assisted relatives under different circumstances and probably with quotas. Do you have any comments on that?

**Ms Augenfeld:** We have not had time to go into too many of those aspects. What we are concerned about, of course, is that if we have to give preference to one group or another, we feel it is fair to give preference to immediate families.

There is, however, a very narrow definition of family, which on other occasions we have talked about, and I wouldn't like to spend too much time here on that. But our definition of family is so narrow and the government documents always say that this is in line with Canadians' ideas of family. But I will tell you, in the years I have been talking to Canadians—and I am sure you have too—if you tell most people that their brother and sister are not their family, or you tell them that their grown children are not family for immigration purposes, they are shocked. We are not talking about people's 25th cousin here; we are talking about immediate family in most people's understanding. There is a very narrow definition.

**M. Friesen:** Puis-je demander une précision: parlez-vous des familles des réfugiés reconnus ou des familles des revendicateurs du statut de réfugié?

**Mme Augenfeld:** Les familles des personnes reconnues comme réfugiées. C'est ce que nous faisons valoir depuis le début. Si nous avons admis une personne comme réfugiée, il nous semble normal qu'il faut ensuite faire venir sa famille ici le plus rapidement possible. Nous avons accepté le réfugié. Qu'attendons-nous?

**Mr. Heap:** Thank you, Mr. Chairman. Welcome, dear friends.

I would like to speak French with you, but I have the same problem as King David of Israel who wanted to erect a temple to God, but who had to leave the work to his son Salomon. I leave bilingualism to my children who are bilingual.

La difficulté, c'est que je parle français, mais je ne le comprends pas.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. Heap:** J'ai une autre question sur la réunion des familles. Vous avez fait valoir, d'une façon très efficace et très convaincante—bien que j'étais déjà convaincu—qu'il fallait accorder des permis ministériels aux épouses et aux enfants des réfugiés plutôt que de les obliger à tenter de trouver un médecin agréé dans un pays où il n'y en a pas ou où ils sont en nombres insuffisants et plutôt que d'attendre que le SCRS ou la GRC donne carte blanche.

J'aimerais savoir si vous avez réagi positivement ou négativement à l'ensemble des dispositions concernant l'immigration dans ce nouveau projet de loi, pas expressément en ce qui concerne les réfugiés, bien qu'elles auront une incidence sur les réfugiés—mais les dispositions sur les volets, sur l'arrivée plus rapide des épouses et des enfants mineurs, l'accélération du processus dans le cas des parents aidés dans certaines circonstances et, peut-être, les quotas. Avez-vous des commentaires à cet égard?

**Mme Augenfeld:** Nous n'avons pas eu le temps d'examiner plusieurs de ces aspects. Ce que nous voulons évidemment, c'est que si préférence doit être donnée à un groupe ou à l'autre, nous estimons qu'il n'est que juste que ce soit à la famille immédiate.

Toutefois, la définition de famille est extrêmement restreinte, nous en avons déjà parlé, et je n'aimerais pas trop m'attarder sur cette question ici. Toutefois, la définition de famille est très étroite et est conforme, d'après les documents gouvernementaux, à l'idée que les Canadiens se font de la famille. Je peux vous dire que depuis des années que je discute avec des Canadiens—et vous l'avez fait aussi j'en suis persuadée—lorsque l'on dit à la plupart des gens que leurs frères et leurs soeurs ne font pas partie de leur famille, ou que leurs enfants mariés ne sont pas membres de la famille aux fins de l'immigration, ils en sont choqués. Nous ne parlons pas ici du 25<sup>ième</sup> cousin; nous parlons de ce que la plupart des gens comprennent comme la famille immédiate. Cette définition est très restrictive.

[Texte]

Second, we are concerned that there is now a cap on sponsoring of refugees overseas. On the one hand we are told that we do not want them to come here, we want to bring them from overseas; then, when we try to bring them from overseas, there are many, many problems with sponsorship. Again, we have not addressed it particularly in our document, but I believe you will be hearing about this from other groups, that there will now be a level on sponsored refugees. We are concerned that the government is not even meeting its own quota on the numbers it has announced.

We have not had the time, Mr. Heap, to look at all the aspects of this law. We have tried to concentrate on those parts within our mandate. We are concerned about family reunification, that it takes very long.

I think the intention announced of speeding up family reunification or speeding up cases so that you have equity from different parts of the world is very fine. But I hope this means that everyone comes more quickly rather than that some start coming more slowly than before. When we say we want people to come from India as quickly as from Germany, I hope it doesn't mean that it's going to take longer from Germany, because it certainly takes a hell of a long time to come from India. It takes money, resources and management. You don't need a new law to improve processing time.

• 1040

**Mr. Heap:** Do you have any concern about the provisions proposed for sponsoring, whether they would have a negative effect or hindrance on the declared refugee, the person here, bringing the spouse and children? Will that be delayed by a sponsorship program, in your view, or can that be done directly on the basis of what you read in the act?

**Ms Augenfeld:** Which sponsorship program are you referring to?

**Mr. Heap:** You were referring—

**Ms Augenfeld:** Oh, group sponsorship.

**Mr. Heap:** —which is very slow. Do you see it requiring in many cases the assistance of group sponsorship with the delays and uncertainties that we have experienced, or do you think the act provides that it will be done directly at the request of the declared refugee?

**Ms Augenfeld:** If we're talking about immediate families—spouses, children and parents—it will remain the right of the refugee, himself or herself, to bring the family.

I was referring also in passing to group sponsorship of refugees, not family sponsorship. It is slow. Sponsoring families is slow and, so far, sponsoring refugee families has not been any faster. In fact, it has been very long; it sometimes takes many years.

[Traduction]

Deuxièmement, nous nous préoccupons du fait qu'il y a maintenant plafonnement du parrainage des réfugiés qui sont à l'étranger. D'une part, on nous dit qu'on ne veut pas qu'ils viennent ici, qu'ils doivent présenter leur demande à l'étranger; ensuite, lorsque nous tentons de les faire venir, nous éprouvons de nombreuses difficultés au niveau du parrainage. Nous n'avons pas abordé cette question dans notre document, mais je pense que d'autres groupes vous parleront du plafonnement du nombre de réfugiés parrainés. Nous craignons que le gouvernement n'atteigne même pas les niveaux qu'il s'est donné lui-même.

Nous n'avons pas eu le temps, monsieur Heap, d'examiner tous les aspects de ce projet de loi. Nous avons tenté de nous en tenir aux questions qui relèvent de notre mandat. Nous nous intéressons à la réunion des familles et nous nous préoccupons des lenteurs.

Je pense qu'il est tout à fait louable de vouloir accélérer la réunion des familles ou l'examen des dossiers afin d'être équitable à l'endroit de personnes provenant de différentes parties du monde, comme on l'a annoncé. Toutefois, j'ose espérer que cela signifie que tous seront admis plus rapidement et non pas que l'admission sera encore plus lente qu'auparavant dans certains cas. Lorsque nous disons que nous voulons que les personnes qui viennent de l'Inde soient admises aussi rapidement que celles qui viennent d'Allemagne, j'espère que cela ne signifie pas qu'il faudra plus de temps si l'on vient d'Allemagne, car il faut déjà beaucoup de temps lorsque l'on vient de l'Inde. Il faut de l'argent, des ressources, de l'organisation. Nul besoin d'une loi nouvelle pour améliorer le temps de traitement des dossiers.

**M. Heap:** Craignez-vous que les dispositions sur le parrainage aient un effet négatif ou empêchent les réfugiés reconnus, qui sont ici, de faire venir leurs épouses et leurs enfants? À votre avis, y aura-t-il des retards occasionnés par le programme de parrainage, ou peut-on procéder directement, d'après ce que vous avez lu dans le projet de loi?

**Mme Augenfeld:** De quel programme de parrainage parlez-vous?

**M. Heap:** Vous avez mentionné. . .

**Mme Augenfeld:** Oh, le programme de parrainage de réfugiés par des groupes répondants.

**M. Heap:** . . .qui est très lent. Pensez-vous que dans de nombreux cas, il faudra faire appel à ces groupes répondants et s'exposer aux retards et incertitudes ou pensez-vous que la loi permettra au réfugié reconnu de présenter directement sa demande?

**Mme Augenfeld:** S'il s'agit de la famille immédiate—épouse, enfants et parents—le réfugié gardera le droit de faire venir lui-même ou elle-même sa famille.

Je faisais allusion également au parrainage de réfugiés par des groupes répondants. C'est très lent. Le parrainage des familles est très lent et jusqu'à présent, le parrainage des familles de réfugiés ne se fait pas plus rapidement. En fait, il faut beaucoup de temps, il faut parfois de nombreuses années.



[Text]

**Mr. Heap:** When you say refugee families, do you mean spouse and children?

**Ms Augenfeld:** Yes.

**Mr. Heap:** Minor children.

**Ms Augenfeld:** Yes.

**Mr. Heap:** This is a more general question—you mentioned that things in the grey book, *Managing Immigration*, are very often desires for the future but are not to be found in the bill. On the other hand, there are things to be found in the bill that are not mentioned in the document. It sounds as though you are concerned that the good things may not work and some bad things may be surprises. Do you have examples?

**Ms Augenfeld:** We always hope that the good things will work. Unfortunately, our experience has shown us that very often, experience on the ground and good intentions do not always go together. We come to bring you our experience on the ground and to tell you that over and over again we have been presented with certain programs or certain ideas. We don't come to do this just to be a pain in the neck. We come with the hope that at some point somebody will listen and say, "Hey, these people from their long experience have something to tell us."

Some of the intentions about speeding up processing and some of the intentions about how to manage immigration call for management techniques. I am all for management if it's going to serve the interests of people, but when management becomes an end in itself, and if it becomes the reason for these totally incomprehensible, very long and complicated regulations and long and complicated internal memos and what we call in French *flexigrammes*, these flow charts that go on for pages and pages and pages and which I think they have a special secret course somewhere that people go and take. . . They are quite amazing. There are flow charts that go on for 25 pages. It becomes an end in itself, and we forget what this is about. This is about human beings. This is about people. We are not talking boards here, we are not talking pulp and paper, although that's important too, we are talking about human beings and their lives.

If the intent of speeding things up, of making things more efficient, is here, I applaud it. But we need resources, and my understanding is that we have cut back on resources. Personnel has been cut; money has been cut. We don't have more resources, so we wonder where they are going to come from.

On the other hand, when we look at some of the provisions in the bill about retroactivity for regulations yet to come, and when we look at the fine print of the definitions of potentially inadmissible people, which is so wide, we worry. When we look at it all being done in the name of the protection of Canadian society, we worry.

The Canadian public has been told they are in danger, they are about to be invaded. First we sell them this bill of goods that there is great danger out there, and then we tell them how we are protecting them, so they may think this is a

[Translation]

**M. Heap:** Lorsque vous parlez des familles de réfugiés, voulez-vous dire l'épouse et les enfants?

**Mme Augenfeld:** Oui.

**M. Heap:** Les enfants mineurs.

**Mme Augenfeld:** Oui.

**M. Heap:** Voici une question plus générale. Vous avez mentionné que dans le cahier gris *Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90*, on parle beaucoup de l'avenir sans retrouver ces espoirs concrétisés dans le projet de loi. D'autre part, on trouve des éléments dans le projet de loi dont il n'est pas question dans le document. J'ai l'impression que vous craignez que les aspects valables ne fonctionneront peut-être pas et que les aspects négatifs seront complètement inattendus. Avez-vous des exemples?

**Mme Augenfeld:** Nous espérons toujours que les bonnes idées donneront des résultats. Malheureusement, l'expérience nous a enseigné que très souvent, l'expérience sur place et les bonnes intentions ne font pas toujours bon mariage. Nous sommes ici pour vous faire part de notre expérience sur place et pour vous dire qu'à de nombreuses reprises, on nous a présenté des programmes ou des idées. Nous ne venons pas ici pour vous compliquer la vie. Nous venons dans l'espoir qu'un jour, quelqu'un écoutera et dira: «Voilà, ces personnes ont quelque chose à nous dire qui est fondé sur leur longue expérience».

L'idée d'accélérer le processus et l'idée de gérer l'immigration supposent des techniques de gestion. Je suis tout à fait en faveur de la gestion à condition que cela serve les intérêts de la population, mais lorsque la gestion devient une fin en soi, la raison d'être de ces règlements tout à fait incompréhensibles, très longs et compliqués et de ces notes internes sans fin ainsi que ce que nous appelons en français des flexigrammes, ces organigrammes qui n'en finissent plus et qui font je pense l'objet d'un cours spécial secret en quelque part. . . C'est tout à fait étonnant. Il y a des organigrammes qui font 25 pages. Cela devient une fin en soi et on en vient à oublier de quoi il s'agissait, qu'il s'agissait d'êtres humains. Qu'il s'agissait de personnes. Il ne s'agit pas de conseils d'administration, il ne s'agit pas de pâtes et papiers, bien que cela aussi soit important, il s'agit d'êtres humains et de leur vie.

Si l'on veut accélérer les choses, les rendre plus efficaces, je m'en réjouis. Mais il nous faut les ressources et d'après ce que j'en sais, on réduit les ressources. On coupe du personnel; on a réduit les budgets. Nous n'avons pas plus de ressources et donc je me demande où on en trouvera.

Par ailleurs, lorsque l'on songe à certaines des dispositions de ce projet de loi sur la rétroactivité des règlements à venir, et lorsque l'on examine attentivement les définitions des catégories des personnes qui ne seraient pas admissibles, on s'inquiète de leur portée. Lorsque l'on songe que toutes ces mesures sont prises sous le prétexte de protéger la société canadienne, nous nous inquiétons.

On a dit à la population canadienne qu'elle était menacée, qu'elle allait être envahie. Tout d'abord, on fait croire au public qu'il y a un grave danger, puis ensuite on lui dit qu'on va le protéger, de façon à ce qu'il pense que tout

[Texte]

good idea. I think the dangers and the problems and the abuses have been so exaggerated to justify legislation we don't need that we are worried that the political message of this document is one thing and what is in here is something else.

• 1045

**Mr. Heap:** Specifically, in the matter of bringing in the declared refugee's spouse and children, I am aware, as you are, that there is nothing in the bill saying it will be done by a certain time. There may be some statement that it will be done expeditiously, but that is a very flexible term.

Have you any recommendation for an amendment that could be introduced that would be likely to provide a bit more certainty that it would be done faster than in the past, or even that would provide anything that the refugee here could hold onto by way of law to say he has a right, written in the law, where it is said it would be done in a certain length of time, and he could say, "You have not done that; give it priority and do it as the law says, forthwith"?

**Ms Augenfeld:** I do not have exact wording for you, Mr. Heap, but I suggest that we could bring in an amendment to allow a person accepted as a refugee in Canada, as soon as they have made their application for permanent residence and included their family members on their application, that the telex be sent to the post abroad and instructions be given to contact the family immediately, and to issue minister's permits to allow the family to come forward and finish their processing in Canada. It is very simple. I do not have exact wording for you, but I am sure the lawyers coming after could suggest some. However, that is the gist of it.

The law already permits that if the post overseas decides that the family is in danger, it can do expedited processing. We just have to implement on a regular basis what is allowed already in the law. We do not have to change very much. What we have to change is this provision that the visa officer overseas has to make the determination that the family is in danger and needs relief.

We had a case in Montreal—I am sure we can multiply such cases across the country—where a gentleman in Montreal from Lebanon who had been accepted as a refugee, whose family was in Beirut at the time when Beirut was being bombed, whose file was in Damascus, was being told that there was no problem for his family while he was watching Beirut being bombed on television every day. Months later he was told there was no problem because her specific area of the city had not been bombed for a while. This is enough to make a person crazy.

We live in a global village. We watch these things and then we are told we don't know what we're talking about. These cases can be multiplied. The fact that all these people are not raving lunatics in a hospital is amazing. People have an enormous amount of fortitude to survive all this.

[Traduction]

cela est bien. À mon avis, les risques et les problèmes et les abus ont été exagérés de façon à justifier une loi dont nous n'avons pas besoin, ce qui nous porte à croire que le message politique de ce document est tout à fait différent de ce que l'on retrouve ici dans le projet de loi.

**M. Heap:** Je sais, comme vous, qu'il n'y a rien de précis dans le projet de loi qui prévoit que le réfugié reconnu pourra faire venir son conjoint et ses enfants dans des délais précis. On y mentionne peut-être que cela doit se faire de façon expéditive, mais c'est assez flou.

Pouvez-vous nous proposer un libellé d'amendement en vue d'établir d'une façon plus précise que cela doit se faire plus rapidement que par le passé ou même de donner un droit exprès aux réfugiés dans la loi, de sorte qu'ils puissent, après une attente d'une certaine durée, dire voici: «vous n'avez rien fait, donnez-moi la priorité, et faites comme le prévoit la loi, sur-le-champ?»

**Mme Augenfeld:** Je n'ai pas de libellé précis à vous proposer, monsieur Heap, mais à mon avis, on pourrait proposer un amendement qui prévoit qu'aussitôt qu'une personne est admise comme réfugié au Canada, aussitôt qu'elle présente sa demande de résidence permanente et y inclut les membres de sa famille, on envoie un télex à la mission à l'étranger donnant instruction de communiquer immédiatement avec la famille et d'émettre un permis ministériel afin que la famille puisse venir au Canada pour compléter les formalités. C'est très simple. Je n'ai pas de libellé exact à vous soumettre, mais je suis persuadée que les avocats qui nous suivent auront des suggestions à vous faire. Mais c'est en gros ce que je recommande.

La loi permet déjà à la mission à l'étranger de décider d'accélérer le traitement de la demande si la famille est en danger. Il suffit d'adopter de façon systématique les mécanismes que la loi autorise déjà. Il n'est pas nécessaire d'apporter de grands changements. Ce qu'il faut modifier, c'est la disposition qui stipule que l'agent des visas à l'étranger est habilité à décider si la famille est en danger et a besoin d'aide.

Nous avons eu un dossier à Montréal—et je suis persuadée que l'on retrouve la même chose à de nombreux exemplaires à travers le pays—où un homme du Liban qui avait été accepté comme réfugié et dont la famille se trouvait à Beyrouth au moment des bombardements—son dossier était à Damas—se faisait dire que sa famille n'était pas en danger alors qu'à tous les jours, à la télévision, il pouvait voir le bombardement de Beyrouth. Plusieurs mois plus tard, il s'est fait dire qu'il n'y avait pas de problème parce que le quartier où son épouse habitait n'avait pas été bombardé depuis un certain temps. C'est à rendre fou.

Nous vivons dans un village global. Nous voyons ces choses à la télévision et ensuite, on nous dit que nous ne savons pas de quoi nous parlons. On peut multiplier ces cas. Le fait que toutes ces personnes ne sont pas à l'asile est tout à fait étonnant. Les gens ont beaucoup de courage pour survivre à tout cela.



[Text]

**Mr. Heap:** More specifically, in the cases you mentioned where they have been brought in, is there a problem of transportation cost? How is that handled?

**Mr. Nee Okai (Chairman, Coalition des réfugiés de Montréal, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** If you take the situation in Ghana, for instance, where I come from, we have people living in the north, let's say, about 500 kilometres away from the capital, and they have to travel to Abidjan, where we have the Canadian mission, to put in their application, face interviews, and return to their country. Normally it takes two days to travel from the north of Ghana down to the mission in Abidjan. When the people are not working, when their husbands are stationed in Canada, nobody is available to supply funds or any means of transportation, so some have to borrow money. It is kind of a weird situation. It's very traumatic and it causes a lot of depression.

We've had a series of problems like that. We complained to the authorities in Montreal, but they often told us that the decisions were made in Ottawa. That was one of the reasons I joined this committee to be here with you this morning.

We think if there could be a proper arrangement where there could be quick access to contacting family members somewhere in Ghana, it could speed things up and cut down the cost of transportation to mission centres, and then going back to their home towns and waiting for three years for visas to be issued.

**Mr. Heap:** Three years?

• 1050

**Mr. Okai:** In Ghana it takes three years for a sponsorship to take effect, as far as we know now. People who were started as sponsors, let's say, way back in 1990 are receiving letters now saying that because of administrative constraints, the visa processing will be stopped until further notice and they shouldn't contact admissions until after a minimum of 18 months, some after 30 months. So we are talking about a waiting period of three years.

**Ms Augenfeld:** There is another situation—we are told it's being improved, but we don't know yet—we had families in Kenya, in Nairobi or in Kenyan camps, with spouses here in Canada accepted as refugees and trying to sponsor their families. The families got letters from the Canadian embassy telling them not to come back before 30 months. This is totally unacceptable. Now we are told that, yes, there were problems and they are trying to improve the situation. We are waiting to see what will happen. It is completely unacceptable.

To go back to your original question, there are problems when people want to bring their families forward in terms of the transportation costs for the families. It is very difficult to get access to any kind of travel loans, which should be available.

[Translation]

**M. Heap:** Plus précisément, dans le cas des personnes que vous avez mentionnées qui devaient se présenter à l'admission, est-ce que les coûts de transport constituent un problème? Comment procède-t-on?

**M. Nee Okai (président, Coalition des réfugiés de Montréal, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.):** Prenez la situation au Ghana, d'où je viens. Les habitants du nord se trouvent à environ 500 kilomètres de la capitale et doivent se rendre à Abidjan, où se trouve la mission canadienne, pour présenter leur demande, être interviewés et ensuite rentrer chez eux. Normalement, il faut deux jours pour se rendre du nord du Ghana à la mission d'Abidjan. Lorsque les femmes ne travaillent pas, lorsque leurs époux sont au Canada, il n'y a personne pour financer le voyage ou fournir des moyens de transport, et donc il faut emprunter. C'est une situation assez bizarre. C'est très traumatique et cela provoque de nombreuses dépressions.

Nous avons connu toute une série de problèmes semblables. Nous nous sommes plaints aux responsables à Montréal pour nous faire répondre que les décisions étaient prises à Ottawa. C'est l'une des raisons pour laquelle je me suis joins à ce comité afin d'être ici ce matin avec vous.

À notre avis, si l'on pouvait prendre les dispositions qui s'imposent et qui permettent de communiquer rapidement avec les familles où qu'elles soient au Ghana, cela pourrait accélérer les choses, réduire les coûts de transport aux missions canadiennes et éviter que l'on rentre à la maison pour attendre pendant trois ans que l'on émette les visas.

**M. Heap:** Trois ans?

**M. Okai:** Au Ghana, il faut à l'heure actuelle trois ans avant qu'un parrainage puisse entrer en vigueur. Ceux qui ont amorcé le processus, disons en 1990, reçoivent maintenant des lettres leur expliquant qu'à cause de contraintes administratives, le traitement des visas sera suspendu jusqu'à nouvel ordre et leur conseillant de ne pas se mettre en rapport avec le bureau des admissions avant 18 mois au minimum et dans certains cas, on conseille d'attendre 30 mois. Nous parlons donc d'une période d'attente de trois ans.

**Mme Augenfeld:** Il y a une autre situation—on nous dit qu'on apporte des améliorations dans ce domaine, mais nous ne savons pas encore ce qui en est—il y avait des familles au Kenya, à Nairobi ou dans des camps au Kenya, dont certains conjoints étaient ici au Canada où ils avaient été accueillis comme réfugiés et essayaient de parrainer leurs familles. Les familles ont reçu des lettres de l'ambassade canadienne leur disant de ne pas revenir avant que ne se soit écoulée une période de 30 mois. C'est totalement inacceptable. On nous dit maintenant qu'il y avait effectivement des problèmes et qu'ils essaient d'améliorer la situation. Nous attendons de voir ce qui va se produire. C'est totalement inacceptable.

Pour en revenir à votre question initiale, le coût du transport représente un problème pour ceux qui veulent faire venir leurs familles. C'est très difficile d'obtenir des prêts pour ce genre de voyage, prêts qui devraient être disponibles.

[Texte]

**Mr. Heap:** What about the government's travel loans?

**Ms Augenfeld:** My understanding is that it's very hard to access those travel loans right now. It is something we could check and maybe send back to you.

**Mr. Jourdenais (La Prairie):** How many minutes do I have this time?

**The Chairman:** You have 15 minutes.

**Mr. Jourdenais:** Then I will be able to ask the questions I want to ask.

Je vais me faire l'avocat du diable, madame Augenfeld. Nous sommes ici depuis presque deux semaines à entendre différents groupes. Un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a affirmé être en faveur du projet de loi C-86. Cela m'a frappé.

Je me souviens qu'en 1987, le Haut Commissariat faisait des pieds et des mains pour que la loi soit modifiée. Maintenant, des groupes semblables au vôtre ne sont pas tout à fait d'accord, alors qu'eux sont d'accord sur la responsabilité du *senior immigration officer*, sur l'audience publique au lieu de l'audience à huis clos, sur la liste des tiers-pays sûrs, sur le permis de travail, etc. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus. Je me fais l'avocat du diable, remarquez bien.

**Mme Augenfeld:** On est extrêmement déçus et très perturbés par la position adoptée par le Haut Commissariat pour les réfugiés. On ne s'attendait pas à cela. Comme vous le mentionnez, il faut se référer au document que le Haut Commissariat a soumis en 1987. Que je sache, il n'y a pas grand-chose qui a changé dans les résolutions du comité exécutif du Haut Commissariat depuis ce temps-là. Il y a toujours des résolutions qui, pour moi, régissent la position du Haut Commissariat, qui ont été adoptées à Genève et qui sont révisées chaque année. Par conséquent, cette position du Haut Commissariat est très décevante.

Maintenant, il faut voir la réalité. Même si on nous accuse d'être des idéalistes, il faut aussi voir la réalité. Le Haut Commissariat pour les réfugiés est un agence intergouvernementale. Il est financé en grande partie par les pays occidentaux, soit le Canada, les États-Unis et des pays d'Europe, et il y a une pression énorme des bailleurs de fonds en ce qui concerne l'arrivée de réfugiés en grand nombre dans ces pays d'Europe et d'Amérique du Nord. C'est comme si on était prêt à payer pour qu'ils restent ailleurs, et quand ils arrivent au Canada, on leur en veut.

La personne qui est très bien vue quand elle reste dans un camp de réfugiés quelque part au Tiers monde devient suspecte dès l'instant où elle a l'audace de décider d'aller chercher asile au Canada, aux États-Unis ou en Europe. Je crois qu'il y a malheureusement des pressions sur le HCR. Il a pris la position qu'il a prise, mais cela a été une déception pour nous.

**M. Jourdenais:** La majorité des groupes qui ont comparu jusqu'à maintenant voient des objections au pouvoir discrétionnaire que détiendra l'agent d'immigration au poste d'entrée.

[Traduction]

**M. Heap:** Et qu'en est-il des prêts qu'offre le gouvernement pour ces voyages?

**Mme Augenfeld:** D'après ce qu'on me dit, il est très difficile d'obtenir ce genre de prêt à l'heure actuelle. Nous pouvons nous renseigner et vous faire parvenir cette information.

**M. Jourdenais (La Prairie):** À combien de minutes ai-je droit cette fois-ci?

**Le président:** Vous avez 15 minutes.

**M. Jourdenais:** Je pourrai donc poser les questions que je désire poser.

I will be playing the devil's advocate, Ms Augenfeld. For almost two weeks now we have been here listening to various groups. A representative of the United Nations' High Commission for Refugees told us that he was in favour of Bill C-86. That made an impression on me.

I remember that in 1987 the UNHCR moved heaven and earth to get the Act amended. Now, we see that groups such as your own are not entirely in agreement with the bill, while the UNHCR is in favour of the responsibility being granted to the senior immigration officer, of having public hearings rather than in-camera hearings, as well as the list of safe third countries, work permits, etc. I would like to hear your opinion about that. Remember that I am playing the devil's advocate here.

**Ms Augenfeld:** We are extremely disappointed and very distressed by the position taken by the High Commission for Refugees. We were not expecting that. As you said, one only has to refer to the documents submitted by the High Commission in 1987. As far as I know, not much has changed in the resolutions of the executive committee of the High Commission since then. Those resolutions, passed in Geneva and reviewed each year, continue to govern the position of the High Commission. Consequently, the position taken by the High Commission is very disappointing.

But we have to look at reality. Even though we are accused of being idealists, we must also take reality into account. The UNHCR is an inter-governmental agency. Most of its funding comes from western countries such as Canada, the United States and the European countries and there is enormous pressure being brought to bear by the nations who fund this organization concerning the influx of great numbers of refugees into those countries in Europe and North America. It is as though they are willing to pay to see to it that these people stay elsewhere, and when they arrive on our doorstep in Canada, we resent them.

We are very well disposed toward the people who stay in refugee camps somewhere in the Third World, but those same people become suspect the minute they have the nerve to try to seek asylum in Canada, the United States or Europe. I think that the UNHCR is being pressured, unfortunately. It took the position it took, but it was a disappointment to us.

**Mr. Jourdenais:** Most of the groups who have appeared before the committee up till now object to the discretionary powers to be given to the immigration officer at the port of entry.



[Text]

Je pense qu'il y a actuellement cinq critères. Croyez-vous que l'agent d'immigration principal a le pouvoir et les connaissances nécessaires pour prendre des décisions semblables? Est-ce que cela ne vous fait pas penser au premier niveau que nous avons en ce moment, qu'on appelle *pre-screening test*? Dans ce cas, cependant, la décision pouvait au moins être prise par un juge-arbitre, pour la valeur que cela peut avoir.

• 1055

Je voudrais savoir qui devrait prendre la responsabilité concernant l'admissibilité. Je vous le demande. Je ne veux pas vous suggérer d'idées.

**Mme Augenfeld:** Vous me demandez si l'agent a le pouvoir et les connaissances nécessaires. Eh bien, si on lui donne ce pouvoir, il l'aura. Est-ce qu'il a les connaissances nécessaires? Nous croyons que non. Ce n'est pas son rôle d'ailleurs. L'immigration est placée en opposition par rapport aux réfugiés. Très souvent, lorsque des agents présentent des cas, c'est contre les réfugiés, pour contester leur crédibilité. Il faut un arbitre pour présider une enquête. Pour nous, il ne devrait pas y avoir de barrières à l'admissibilité d'une personne à présenter une cause. Les autres questions peuvent se décider par la suite, mais une personne qui arrive ici en revendiquant le statut de réfugié devrait être entendue. L'agent d'immigration représente le ministère qui a fait cette loi excluant tout le monde, et c'est ce même agent d'immigration qui a le pouvoir d'exclure les gens sans qu'ils puissent avoir accès à un avocat, sans qu'ils puissent vraiment mettre les pieds au Canada. On trouve cela complètement inacceptable.

Il est vrai qu'on s'est opposés à cette étape de minimum de fondement, mais au moins, on a là un arbitre. Je pense d'ailleurs que les arbitres ont de plus en plus d'expertise juridique. Il y a eu une certaine amélioration, dans les années récentes, en ce qui concerne la qualité de l'arbitrage.

**M. Jourdenais:** J'ai bien lu votre mémoire dans le train ce matin, en venant de Montréal. J'aimerais savoir ce que vous suggérez pour remplacer la liste des tiers-pays sûrs. Est-ce qu'on devrait l'éliminer complètement? Si oui—je suis toujours l'avocat du diable—, par quoi devrait-on la remplacer? Qu'est-ce qu'on devrait faire d'un réfugié non reconnu qui n'est pas le requérant? Il a passé devant le *Refugee Board* et on se rend compte que, d'après la décision des juges qui sont là, il n'est pas un réfugié.

What do we do with him?

**Mme Augenfeld:** Monsieur Jourdenais, nous recommandons qu'on enlève cette notion de tiers-pays sûrs et qu'on ne la remplace par rien du tout. Cela veut dire qu'il n'y a pas de pays vers lesquels on va renvoyer les gens sans les entendre.

C'est le cas actuellement. On n'a pas de notion de tiers-pays sûrs et je pense qu'on n'est pas inondés de personnes venant de n'importe où. Si on regarde la liste des pays d'où arrivent les gens, on voit que la plupart nous arrivent de pays où il se passe des choses.

[Translation]

I think that there are five criteria at the present time. Do you think that the senior immigration officer has the power and knowledge necessary to make such decisions? Isn't it rather similar to the first phase we have at the current time, which we call the *pre-screening test*? In that case, however, at least the determination can be made by an adjudicator, for what that is worth.

I would like to know who should take responsibility for deciding who is admissible. I am asking you. I don't want to suggest any answers.

**Ms Augenfeld:** You ask me whether the immigration officer has the necessary power and knowledge. Well, if we give him that power, he will have it. Does he have the necessary knowledge? We believe that he does not. Nor is it his role. The immigration system is adversarial where refugees are concerned. Very often, when officers present cases, they take a stand against refugees and challenge their credibility. An adjudicator should preside at hearings. We feel that we should not place obstacles in the way of claimants who want to have their case heard. The other questions can be decided later, but a person who comes here to claim refugee status should be given a hearing. The immigration officer represents the department that drafted this bill that excludes everybody and it is that same immigration officer who has the power to exclude people who do not have a right to legal counsel, before they even have a chance to set foot in Canada, really. We find that completely unacceptable.

It is true that we were opposed to the credible basis procedure, but at least an adjudicator is present for that. I think, in fact, that adjudicators are becoming more and more competent in legal matters. There has been a certain improvement in the past few years, in the quality of adjudication.

**Mr. Jourdenais:** I read your brief carefully this morning on the train, on my way here from Montreal. I would like to know what you would suggest to replace the list of safe third countries. Should we eliminate it completely? If so—and here, I continue to play the devil's advocate—what should we replace it with? What should we do with a claimant who is not recognized as a refugee? He goes before the refugee board and the judges decide that he is not a refugee.

Qu'est-ce qu'on fait de lui?

**Ms Augenfeld:** Mr. Jourdenais, we recommend that this concept of safe third country be eliminated and that nothing at all be devised to replace it. That means that there would not be any countries to which people would be returned without a hearing.

That is the case currently. We do not have safe third countries and I don't think we are being flooded with claimants from all over the map. If you look at the list of countries of origin of claimants, you see that most of them come from countries where there has been some kind of trouble.

[Texte]

On n'a jamais dit que toute personne demandant asile était un réfugié. On a toujours dit qu'il fallait que la personne soit entendue. Si, après une audience, où la personne a le droit d'être représentée par un avocat, on décide que la personne n'est pas un réfugié, selon la convention... Il faut aussi qu'il y ait un droit d'appel. Même les plus grands experts du monde peuvent faire une erreur. Quand il y va de la vie d'une personne, il faut un droit d'appel; un vrai appel et non un appel devant un juge de la Cour fédérale. Si, après ces deux étapes-là, on décide que la personne n'est pas un réfugié, il faut voir si on peut la déporter ou non. Indépendamment de la question de savoir si la personne est vraiment un réfugié, il arrive des situations où les personnes viennent de certains pays où la violence ou la guerre civile est tellement généralisée qu'on ne peut pas les renvoyer dans leur pays.

On a déjà eu de telles situations dans le passé. On vient de décider que maintenant, dans le cas de la Yougoslavie, on ne va pas renvoyer les gens. La plus grande ironie parfois, c'est que plus la violence est généralisée, plus la guerre est importante, moins une personne peut prouver qu'elle est personnellement visée par la persécution. Cependant, si jamais elle retournait dans son pays, elle pourrait mourir. On peut mourir de différentes façons, parfois comme réfugié et parfois tout naturellement. Ce n'est pas acceptable qu'on renvoie les gens.

Donc, il y a deux choses. D'abord, est-ce que la personne est un réfugié ou non, avec toutes les garanties nécessaires? Ensuite, si elle n'est pas un réfugié, que fait-on d'elle? Si vous me demandez si une personne venue d'Angleterre ayant fait une demande de statut de réfugié peut retourner chez elle en sécurité, je vous dirai: Pourquoi pas? Mais ce n'est pas le cas de personnes de certains autres pays. C'est une autre question qu'on n'a pas abordée ici parce que ce n'est pas dans la loi: la question d'une politique de déportation.

**M. Jourdenais:** J'aurais probablement dû vous poser cette question-là en premier. Je suis toujours l'avocat du diable, parce que je veux donner mon opinion lorsqu'on va étudier le projet de loi article par article et que je veux être certain des décisions. Vous dites dans votre mémoire:

not proceed any further with its study of Bill C-86 until prior consultations are held with all parties concerned.

Tout à l'heure, vous avez dit qu'on ne vous avait pas consultés. Est-ce qu'on ne vous aurait pas consultés «par en arrière»? Vous avez beaucoup de contacts avec le gouvernement provincial et le ministère de l'Immigration. Est-ce qu'on n'aurait pas pu prendre ou refuser certaines de vos idées?

• 1100

**Mme Augenfeld:** Vous savez, les petites discussions qu'on a dans les couloirs ne sont pas des consultations. Ce sont plutôt des sondages pour voir jusqu'à quel point on va crier si jamais quelque chose arrive. Une consultation doit se faire publiquement, en temps et lieu, avec suffisamment de temps pour étudier les documents en question. Les fonctionnaires, comme quelqu'un d'autre l'a dit dans son mémoire, ont eu des mois et des mois pour préparer leur

[Traduction]

We have never claimed that anyone seeking asylum is automatically a refugee. We have always said that the person should be given a hearing. If, after a hearing, where the person has the right to be represented by a lawyer, the decision is that the person is not a refugee according to the convention... There must also be a right to appeal. Even the world's greatest experts can make mistakes. When a person's whole life is hanging in the balance, there has to be a right of appeal; a real appeal and not an appeal before a judge of the Federal Court. If, after those two steps, the decision is that the person is not a refugee, a decision has to be made about whether we can deport him or not. Aside from the question of determining whether the person is really a refugee, there are situations where people come from certain countries where violence or civil war is so severe and widespread that we cannot send them back there.

We have seen such situations in the past. We have just decided that we cannot send people back to Yugoslavia, for instance. The most ironic thing is that the more widespread the violence or the war, the less a person can prove that he is personally targeted for persecution. Nevertheless, if he went back to his country, he could very well die. One can die in different ways, sometimes as a refugee and sometimes quite naturally. It is not acceptable to send people back to those countries.

So, there are two things. First of all, we have to determine whether the person is a refugee or not, with all of the necessary guarantees. Secondly, if he is not a refugee, what do we do with him? If you're asking me whether a person who came here from England to claim refugee status can be returned home without jeopardizing his safety, I would answer: why not? But such is not the case for persons from certain other countries. That is a different issue which we did not broach here because it is not mentioned in the bill: the matter of a deportation policy.

**Mr. Jourdenais:** I should probably have asked you this question first. I'm continuing to be the devil's advocate because I want to give my opinion when we study the bill clause by clause and I want to be certain about the decisions taken. You say in your brief:

de ne pas procéder à l'étude du projet de loi C-86 tant qu'il n'y aura pas eu de consultations préalables de toutes les parties concernées.

You said earlier that you were not consulted. Is it possible that you were consulted indirectly? You have many contacts with the provincial governments and the Department of Immigration. Is it not possible that some of your ideas were accepted, and others rejected?

**Ms Augenfeld:** You know, the brief discussions you have with people you meet in the hall are not consultations. That is more like a test to see how loudly we intend to protest if certain things are done. A consultation has to be held publicly, at the proper time and place, and interested parties have to be given sufficient time to study the documents involved. The public servants, as someone else said in their brief, had months and months to prepare their bill. We,



[Text]

projet de loi. Quant à nous, on nous a donné cette brique fin juin, et il faut se battre pour avoir le document pendant la période estivale. Il y a des gens qui ont des familles, qui doivent prendre des vacances, qui ont du travail à temps plein à faire pour leurs clients. C'est très difficile.

Beaucoup de groupes qui ont demandé à être entendus par votre Comité ont été refusés. J'espère que vous allez changer d'idée et décider de les entendre, parce qu'il y a des nuances d'une partie du pays à l'autre. Il y a des groupes qui ont des expériences individuelles. Ce ne sont pas seulement les groupes nationaux qui ont quelque chose à vous dire. Il faut du temps pour vraiment parler de tout cela. Nous vous recommandons de référer ce projet de loi à la Cour suprême.

**M. Jourdenais:** Je ne ferai pas de commentaires là-dessus, mais cela pourrait traîner pendant deux ou trois ans, et on aurait des problèmes. On se plaint actuellement du premier niveau. De plus, nous avons un arriéré extraordinaire et nous en accumulons encore davantage.

**Mme Augenfeld:** À Montréal, on a trouvé une façon administrative de mieux passer à travers cette première étape. Il est vrai qu'on est contre le minimum de fondement, mais ce qu'on nous propose est pire. On est prêts à vivre avec ce qu'on a actuellement jusqu'à ce qu'on puisse proposer un projet de loi convenable.

Il y a une façon administrative de traiter cette enquête sur papier. Cela ne prend pas beaucoup de temps normalement. On peut changer pour changer. On change et cela devient pire. Est-ce qu'on a vraiment besoin de se lancer devant de nouveaux *challenges* devant les tribunaux pendant des années? Ce n'est pas ce qu'on recherche.

**M. Jourdenais:** Pour ce qui est du permis de travail, plusieurs groupes nous disent qu'on devrait émettre un permis de travail dès que le revendicateur de statut de réfugié arrive au pays. D'autres disent qu'on devrait attendre un, deux ou trois mois. D'autres disent qu'on devrait simplement attendre qu'il soit reconnu comme réfugié. Quelle est votre opinion là-dessus?

**Mme Augenfeld:** Actuellement, le revendicateur peut avoir son permis de travail après que l'étape du minimum de fondement est franchie. Au mieux, quand tout va bien... Je parle de Montréal, parce que je sais que dans d'autres parties du pays, c'est beaucoup plus lent. À Montréal, c'est un peu plus efficace. Je pense que normalement, les gens obtiennent leur permis de travail au bout d'un mois et attendent ensuite leur audience.

Si on n'a plus de minimum de fondement, les gens devraient avoir un permis de travail dès qu'ils sont dans la machine. Évidemment, on nous dit que pour les audiences, cela ira très vite. Cela reste à voir. Les gens devraient avoir le droit de travailler en attendant leur audience. Même une personne qui n'est pas reconnue comme réfugié et qui reste ici devrait avoir le droit de travailler. Cela ne va pas amener des tonnes d'abuseurs au pays, monsieur Jourdenais. Cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant et ne le sera pas à l'avenir.

[Translation]

however, were given this thick tome at the end of June and one has to fight to obtain a document during the summer holidays. Some people have families, some are on holidays, and some work full time for their clients. It's very difficult.

Many of the groups who asked to appear before your committee were turned down. I hope you will change your mind and decide to hear them, because there are slight shadings in the situation from one region of the country to another. Some groups have had their own individual experiences. National groups are not the only ones who have something to convey to you. It takes time to really discuss all of this. We recommend that you refer this bill to the Supreme Court.

**Mr. Jourdenais:** I will not make any comments about that, but things could drag on for two or three years, and we would have problems. There are already complaints at this time about the first level. Furthermore, we have an extraordinary backlog and we would then have a bigger one.

**Ms Augenfeld:** In Montreal, we found a way of getting through that first stage more effectively through administrative means. It is true that we are against the credible basis determination, but what is being proposed is worse. We can live with what we have at the present time and wait until a more appropriate bill is put forward.

There are administrative means you can use to deal with that inquiry, on paper. It generally does not take very long. You can have change for change's sake. Sometimes you change things and they are worse. Do we really need to launch new challenges in the courts that will go on for years? That is not what we are advocating.

**Mr. Jourdenais:** As for the work permit, several groups have told us that we should issue a work permit as soon as the refugee claimant arrives here. Others said that we should wait one, two or three months. Others still have stated that we should simply wait until the claimant is recognized as a refugee. What is your opinion on that?

**Ms Augenfeld:** At the present time, the claimant can obtain his work permit once he has gone through the credible basis determination. At best, when everything goes smoothly... I'm talking about Montreal now, because I know that things are much slower in other parts of the country. In Montreal, the process is a bit more efficient. I think that normally, people obtain their work permit in about a month and then wait for their hearing.

If the credible basis is eliminated, people should be granted a work permit as soon as their case has begun to be processed. Of course, we are being told that hearings will be held very rapidly. We'll wait and see. People should have the right to work while they wait for their hearing. Even a person who is not recognized as a refugee and who stays here should have the right to work. We would not see a sudden influx of people seeking to abuse the system turn up at our borders, Mr. Jourdenais. That has not been the case up till now, nor will it be in the future.

[Texte]

**M. Jourdenais:** Dans un autre ordre d'idées, vous avez probablement lu que, selon la nouvelle loi, on va accepter des immigrants et les envoyer dans certaines parties du pays où on est censé avoir besoin de gens possédant leurs qualifications. Des gens qui sont venus ici nous ont dit que cela était contraire aux droits de la personne.

Je voudrais savoir ce que vous pensez de l'idée d'envoyer un immigrant de n'importe quel pays dans le comté de Charlevoix au lieu de le laisser venir à Montréal.

**Mme Augenfeld:** Si c'est Montréal contre Charlevoix, il faut voir ce que le gouvernement du Québec pense de tout cela. Jusqu'à nouvel ordre, le Québec a son mot à dire là-dessus. On n'a pas vraiment eu le temps de se pencher là-dessus. Il nous semble qu'il y a effectivement des problèmes. On nous a dit que les gens iront à certains endroits seulement s'il y a du travail pour eux. Cela nous semble être un problème. On aurait alors des résidents de deuxième catégorie, des personnes qui seraient forcées de rester à certains endroits alors que d'autres ne le sont pas. Cela nous semble très compliqué et probablement contraire aux droits de la personne. Je crois que les avocats pourraient vous donner une opinion constitutionnelle là-dessus.

• 1105

**M. Jourdenais:** Ce sera leur tour tout à l'heure. Merci.

**Mr. Friesen:** I have just an editorial comment. You began your presentation by saying that the legislation was very negative. I just want to say that all legislation, by its nature, has that aspect to it and is not meant necessarily to be negative to the people. For example, in a democratic society the purpose of legislation is to regulate and to make sure that there are some kinds of sanctions for those who have no respect for the majority of society. In a democracy we assume that most people have respect for the rest of society, but some people don't and therefore legislation is designed for those people who have no respect, and to regulate that kind of congestive behaviour of communities.

For example, if we have driving laws, it would make it appear that we are against drivers. But we aren't; we're simply trying to regulate the flow of traffic. I just want to point out that while this legislation, as you say, looks negative, it isn't designed to be negative against people or against refugees or against immigration, but is designed to make sure that the management is such that it is fair to everybody, and controllable.

**Ms Augenfeld:** Mr. Friesen, perhaps it isn't designed to be negative against people, and if that's your perception I'm not going to argue with you on your perception, but the end result is that it is negative. When we look at it and we look at the result and how it will affect refugees and refugee claimants, we are convinced, from our experience and from our reading of this bill, that it will have a very negative impact on real human beings.

I agree, and I said it before, that if things can be managed better, that's fine, as long as we don't lose sight of the people. But if we are so preoccupied, and I would even say obsessed, with controlling abuse—I would agree again

[Traduction]

**Mr. Jourdenais:** In another connection, you probably read that the new bill would allow us to accept immigrants and to send them to certain parts of the country where people with their qualifications are needed. Some witnesses who came before the committee told us that that would be a violation of human rights.

I would like to know what you think of the idea of sending an immigrant, wherever he is from, to the township of Charlevoix rather than allowing him to settle in Montreal.

**Ms Augenfeld:** If the choice is really between Montreal and Charlevoix, we would have to see what the government of Quebec had to say about all of that. As things stand, Quebec does have something to say about that. We really did not have time to study the matter. The idea does seem problematical. We were told that people would be sent to certain places only if there was work there for them. That does seem to be a problem. We would then have second class residents, people who would be forced to stay in certain places while others are not. The concept seems very complicated to us and probably violates human rights. I think that lawyers could give you a constitutional opinion on that proposal.

**Mr. Jourdenais:** Their turn will come later. Thank you.

**M. Friesen:** J'ai simplement un commentaire. Vous avez commencé votre exposé en disant que ce projet de loi était très négatif. J'aimerais simplement souligner que toutes les lois, par leur nature même, ont cet aspect mais que cela ne signifie pas nécessairement qu'elles ont une incidence négative sur la population. Par exemple, dans une société démocratique, les lois ont pour objet de réglementer et de s'assurer que ceux qui n'ont aucun respect pour la plus grande partie de la société sont passibles de sanctions. Dans une démocratie, nous présumons que la plupart des gens respectent leurs concitoyens, mais ce n'est pas le cas de certains et par conséquent, on conçoit des lois à leur intention et afin de réglementer le comportement répréhensible de ces groupes.

Par exemple, si nous adoptons des lois sur la conduite automobile, il pourrait sembler que nous en voulons aux conducteurs de véhicules. Mais ce n'est pas le cas; nous tentons simplement de réglementer la circulation. Je tiens simplement à vous faire remarquer que bien que ce projet de loi, comme vous le dites, semble négatif, il n'a pas été conçu pour nuire aux gens ni aux réfugiés ni à l'immigration, mais plutôt pour nous assurer que ce secteur est géré d'une façon équitable à l'égard de tous et qu'il y a des contrôles.

**Mme Augenfeld:** Monsieur Friesen, ce projet de loi n'a peut-être pas été conçu pour nuire aux gens, et si c'est votre perception, je ne vais pas contredire votre perception, mais le résultat final est négatif. Si l'on examine le projet de loi, si l'on songe aux résultats et à son incidence sur les réfugiés et les revendicateurs du statut de réfugié, nous sommes persuadés, d'après notre expérience et notre examen de ce projet de loi, qu'il aura une incidence très négative sur des êtres humains.

Je reconnais, et je l'ai déjà dit, qu'il est bien de rechercher une meilleure gestion, dans la mesure où nous ne perdons pas de vue qu'il s'agit de personnes. Toutefois, si nous sommes si préoccupés, j'irais même jusqu'à dire



[Text]

that if there is abuse it has to be dealt with—and we're so concerned about a statistically very small number of people within a large number of people who are not abusing the system, and everything is designed to crush a fly with a hammer, then we are losing sight of what refugee protection is about. It is about the protection of human beings who are coming to our doors and are asking for safe haven in Canada, and we have no right to turn them away without hearing them. Not only is it morally right to do this and it would be morally wrong to turn them away, but Canada has contracted under international obligations to do this.

We are trying to do everything we can. . . We try to keep them from our doors in the first place. We have visa restrictions; we have travel restrictions; we have airline sanctions; we do everything possible so that they never get here in the first place, so we don't even have to worry about them. We don't know their names or their faces—fine.

Then when they do come here, now we're going to try to find a way to send them someplace else. We are going to do all of this in a situation where a person at the port of entry, with no lawyer, is going to have very important things happen to them at arrival. Yes, those who get in will have a hearing. If there's a mistake they have no appeal, and now they will have a lower level of even technical appeal to the Federal Court than before. What we're really worried about is then finding out how to deport them as quickly as possible.

There are many, many places where terrible mistakes can be made, but we are so preoccupied with management and with looking tougher to the rest of the world that we are losing sight of what is at stake here. This is not an immigration problem. This is a problem of human rights. It's a problem of justice, and it should be dealt with like that. If we come here with that kind of argument it's not because we're up there in the sky, but because we see on the ground how it works. Over and over again we have come, over the years, to say some of the same things, and over and over again we hope we will be heard. When we say "we", as you know, it's coming to you from right across the country. We would hope and we would pray that somewhere all of what's coming at you will reach an ear, and that there will be some human understanding and some morality put into this law.

• 1110

I would submit to you that respect for society also should be respect for morality. The law should reflect the values and the principles by which we want this society to be governed. How we deal with the most vulnerable people, the people who come to our doors asking for our help, is a test of this society and will be a judgment against this society if we are ever found to be wanting. And, you know, that's the answer.

[Translation]

obsédés, par le contrôle des abus—et je reconnais que s'il y a abus, nous devons nous y attaquer—si nous nous préoccupons à ce point d'un très petit nombre statistiquement parlant au sein d'un grand nombre qui n'abusent pas du régime, et si tout est conçu pour tuer une mouche avec un mallet, c'est que nous avons perdu de vue ce que signifie protéger les réfugiés. En effet, il s'agit de protéger des êtres humains qui viennent cogner à notre porte pour demander asile au Canada et nous n'avons pas le droit de les renvoyer sans les entendre. Non seulement est-ce inadmissible sur le plan moral, et il serait immoral de les renvoyer, mais le Canada a assumé des obligations internationales à cet égard.

Nous tentons de faire tout ce que nous pouvons. . . Nous tentons de les empêcher de venir cogner à notre porte au départ. Nous imposons des restrictions sur l'émission des visas, sur les voyages; nous frappons les compagnies d'aviation de sanctions; nous faisons tout en notre pouvoir pour les empêcher d'arriver ici, nous évitant ainsi d'avoir à nous préoccuper à leur sujet. Nous ne connaissons ni leur nom ni leur visage—et c'est parfait ainsi.

Toutefois, lorsqu'ils arrivent ici, nous essayons maintenant de trouver une façon de les renvoyer ailleurs. Nous prenons toutes ces mesures lorsque la personne arrive au poste d'entrée, sans avocat, et doit faire face à des situations d'importance critique une fois au pays. Oui, ceux que nous admettrons au pays seront entendus. S'il y a erreur, ces personnes n'auront pas de droit d'appel et maintenant, elles ne pourront s'adresser qu'à une instance inférieure de la Cour fédérale. Ce qui nous intéresse vraiment, c'est de trouver une façon de les expulser du pays le plus rapidement possible.

Les possibilités d'erreurs graves sont nombreuses, mais nous nous préoccupons à ce point de gérer et de paraître durs aux yeux du reste du monde que nous perdons de vue ce qui est en jeu. Il ne s'agit pas d'un problème d'immigration. Il s'agit d'un problème des droits de la personne, de justice et c'est ainsi qu'il faut aborder la question. Si nous invoquons un argument semblable ici, ce n'est pas parce que nous avons la tête dans les nuages, mais parce que nous voyons comment les choses se passent vraiment. À de nombreuses reprises, aux fil des ans, nous sommes venus ici dire les mêmes choses, et encore et encore, nous espérons être entendus. Lorsque je dis "nous", comme vous le savez, je parle de nous tous partout au pays. Nous espérons et nous prions que tous ces messages qui vous viennent de partout au pays finiront par trouver une oreille et que l'on inclura dans cette loi une certaine compréhension de l'être humain et une certaine moralité.

J'aimerais faire valoir que le respect de la société doit également inclure celui de la moralité. La loi doit refléter les valeurs et les principes selon lesquels nous voulons que notre société soit gouvernée. La façon dont nous traitons les plus vulnérables, ceux qui viennent cogner à notre porte pour demander notre aide, reflète notre société et si nous ne sommes pas à la hauteur, c'est un jugement qui sera porté contre nous. Et vous le savez fort bien.

[Texte]

**Mr. Chadwick:** Mr. Chairman, I heard some discussion earlier about family reunification, and am very interested in what you were saying. What you said, which I hope is the exception and not the rule—and I believe it happens to be the exception and not the rule—is that it takes years and years for family reunification.

I suppose we have all had, but I have had in particular, a lot of people come into our offices in the community, talking about family reunification and the length of time it takes. Most of the cases I've heard about show, after investigation, that the problem has been at the other end, in respect to the person moving away, or all kinds of reasons. So family reunification taking years is not the fault of the act or what has happened in the act, but really shows the need for some co-operation. It may not be happening in the system from the other end. I know that spouses and children have been given priority. Other portions of a family take a little longer, as resources have been redirected. That's what I've heard about family reunification.

I'd like to know if your group had been consulted on that matter in particular, about family reunification and the priority of the spouse and the children.

**Mrs. Dench:** I would like to comment on your first point. I understand the sort of case you're talking about, where for whatever reason the spouse does not appear for the interview. I know those sorts of cases, but it's not our experience that those are the general run of the cases.

In January there was a mission to Sri Lanka and they reported, after speaking to the high commission there, that the visa officers said it took one year before they even came to look at the files.

**Mr. Chadwick:** Who came to look at the files?

**Mrs. Dench:** Before the visa officer could start opening a file and working on it.

We were not consulted on priorities any more than on anything else.

**Mr. Chadwick:** I understand groups were consulted on priorities and, as a result of that consultation, a small change came about in the family reunification. Spouses and children are given priority and, because of resources being redirected, the rest of the family would come at approximately the same time they would before. That's what I understand. But I just wanted to make the point that when you say years and years for family reunification, don't specifically point at the legislation; there are other problems.

**Ms. Augenfeld:** We're talking about administrative practice. The legislation doesn't ask. . .

**Mr. Chadwick:** You're saying the rule is years and years, then?

**Mrs. Dench:** We're talking about refugees recognized in Canada who apply for sponsorship of their spouse and children—

[Traduction]

**M. Chadwick:** Monsieur le président, il a été question précédemment de la réunion des familles et ce que vous aviez à dire à ce sujet m'a beaucoup intéressé. J'espère et je crois que c'est l'exception et non la règle que les familles soient obligées d'attendre des années et des années avant d'être réunies.

Je suppose que nous avons tous reçu, mais c'est mon cas tout particulièrement, de nombreuses personnes à nos bureaux de circonscription qui venaient nous parler de la réunion des familles et du temps que cela prenait. Dans la plupart des cas dont j'ai entendu parler, j'ai constaté, après enquête, que le problème se situait à l'autre bout, parce que la personne avait déménagé ou que sais-je. Si la réunion des familles prend des années, ce n'est pas à cause de la loi, ni de ses dispositions, mais parce qu'il faut une coopération qui fait peut-être défaut à l'autre bout. Je sais que l'on a accordé la priorité aux conjoints et aux enfants. Pour d'autres membres de la famille, il faut plus de temps, car les ressources ont été affectées ailleurs. Du moins, c'est ce que j'ai entendu dire au sujet de la réunion des familles.

J'aimerais savoir si l'on a consulté votre groupe sur cette question en particulier, sur la réunion des familles et la priorité accordée aux conjoints et aux enfants.

**Mme Dench:** J'aimerais commenter votre premier point. Je connais le genre de cas dont vous parlez où, pour une raison quelconque, le conjoint ne se présente pas à l'entrevue. Je sais que cela existe, mais d'après notre expérience, ce n'est pas la règle.

En janvier, une mission s'est rendue au Sri Lanka et a rapporté, après avoir parlé au personnel du haut commissariat qu'il fallait un an avant que les agents de visa ne regardent les dossiers.

**M. Chadwick:** Qui examinait les dossiers?

**Mme Dench:** Avant que l'agent de visa n'ouvre un dossier et travaille là-dessus.

Nous n'avons pas été consultés sur les priorités pas plus que sur autre chose.

**M. Chadwick:** J'ai cru comprendre que des groupes avaient été consultés sur les priorités et que, suite à cette consultation, on avait apporté un léger changement aux dispositions visant la réunion des familles. On accorde la priorité aux conjoints et aux enfants et, parce que certaines ressources ont été réaffectées, les autres membres de la famille arriveraient ici à peu près dans les mêmes délais qu'auparavant. C'est ce qu'on me rapporte. Quand vous dites qu'il faut des années et des années pour que se fasse la réunion des familles, cela ne dépend pas expressément de la loi, il y a d'autres problèmes.

**Mme Augenfeld:** Il s'agit de pratiques administratives. La loi ne prévoit pas. . .

**M. Chadwick:** Vous dites alors qu'en général, il faut des années et des années?

**Mme Dench:** Il s'agit des réfugiés reconnus qui se trouvent au Canada et qui demandent à parrainer leurs conjoints et leurs enfants. . .



[Text]

**Mr. Chadwick:** After their recognition.

**Mrs. Dench:** —and they are given papers by the immigration officers here who say they shouldn't expect anything to happen for 18 or 30 months.

**Mr. Chadwick:** Oh, 18 months, yes.

**Ms Augenfeld:** Yes, or 30 months.

**Mr. Chadwick:** But years and years?

**Ms Augenfeld:** When a wife in Kenya gets a letter that says not to come back for 30 months, what is she supposed to understand from this? Then the minister said on television. . .

**Mr. Chadwick:** But that's the exception, I'm sure.

**Ms Augenfeld:** It's not the exception.

**Mr. Chadwick:** It's not the exception?

**Ms Augenfeld:** No.

**The Chairman:** We have another group of witnesses. We've intruded into their time, but we genuinely appreciate your coming. It will be helpful to us.

**Ms Augenfeld:** Thank you very much for having heard us.

**The Chairman:** Is it agreed that their submission be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Members, while the next group is coming forward, so that our distinguished clerk can start making some calls, I understand there's agreement that we'll meet tomorrow at 9 a.m. and hear the World Sikh Organization. We'll then adjourn until a date to be agreed in September to hear the rest of the witnesses, such as the Canadian Jewish Congress, the Centre maghrébin de recherche, Professor Guy Goodwin-Gill, the Immigration Association of Canada and the Jesuit Centre. Does that reflect your understanding?

• 1115

**Mr. Allmand:** It does not, Mr. Chairman. I thought it was agreed that we would suspend after the first witness tomorrow until September 15 because we have already had hearings. We agreed to the 16th and the 17th, so this would be the Tuesday in addition to the Wednesday and the Thursday.

**Mr. Reid (St. John's East):** I just suggested that because it seemed to be less disruptive than any other. I am prepared and I think my colleagues are prepared to be flexible. I am just trying to be as easy to get along with as possible.

**Mr. Allmand:** When we spoke, it was the 15th, and I agreed to that.

**Mr. Reid:** That's why I suggested that day.

**Mr. Allmand:** The only other thing I want clarified is that we were going to meet at 5 p.m. tomorrow to discuss the future business of the committee. I would not want us to disappear at the end of this week without having done that.

[Translation]

**M. Chadwick:** Après avoir été reconnus.

**Mme Dench:** ...et les agents d'immigration qui leur fournissent les documents leur disent qu'il ne faut pas s'attendre à des résultats avant 18 ou 30 mois.

**M. Chadwick:** Oh, 18 mois, oui.

**Mme Augenfeld:** Oui, ou 30 mois.

**M. Chadwick:** Mais des années et des années?

**Mme Augenfeld:** Lorsqu'une épouse au Kenya reçoit une lettre lui disant de ne pas revenir pendant 30 mois, que doit-elle conclure? Ensuite, le ministre déclare à la télévision. . .

**M. Chadwick:** Mais c'est l'exception, j'en suis persuadé.

**Mme Augenfeld:** Ce n'est pas l'exception.

**M. Chadwick:** Ce n'est pas l'exception?

**Mme Augenfeld:** Non.

**Le président:** Nous avons un autre groupe de témoins. Nous avons déjà empiété sur leur temps, mais nous vous sommes vraiment reconnaissants d'être venus. Votre aide nous a été des plus utiles.

**Mme Augenfeld:** Merci beaucoup de nous avoir entendus.

**Le président:** Est-il convenu d'annexer au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui le mémoire des témoins?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Mesdames et messieurs, pendant que les témoins suivants s'avancent, et pour permettre à notre greffière distinguée de commencer à faire des appels téléphoniques, j'aimerais vérifier que nous sommes convenus de nous réunir à 9 heures demain pour entendre la *World Sikh Organization*. Ensuite, nous leverons la séance jusqu'en septembre à la date que nous fixerons et où nous entendrons les autres témoins, tels que les représentants du Congrès juif canadien, du Centre maghrébin de recherche, le professeur Guy Goodwin-Gill, la *Immigration Association of Canada* et le Centre jésuite. Est-ce bien ce qui a été convenu?

**M. Allmand:** Non, monsieur le président. Je pensais que nous avions convenu d'interrompre nos travaux jusqu'au 15 septembre après avoir entendu le premier témoin demain, parce que nous avons déjà tenu des audiences. Nous nous étions mis d'accord pour siéger le 16 et le 17; nous ajouterions donc le mardi au mercredi et au jeudi.

**M. Reid (St. John's-Est):** J'ai simplement suggéré cela parce que cela me semblait être la solution qui dérangeait le moins. Mais, comme mes collègues, je pense, je suis tout à fait disposé à être souple. J'essaie simplement d'être aussi accommodant que possible.

**M. Allmand:** Quand nous en avons parlé, nous avions convenu du 15, et j'étais d'accord.

**M. Reid:** C'est pourquoi j'ai proposé cette journée-là.

**M. Allmand:** La seule autre précision que je désire obtenir est la suivante: ne devons-nous pas nous rencontrer à 17 heures demain pour discuter des travaux à venir du comité? Je ne voudrais pas que nous disparaissions à la fin de cette semaine sans que cela ne soit fait.

[Texte]

**Mr. Reid:** I have discussed that with the chair, but certainly the four of us would want to meet at least. I think we are prepared to be relatively—I hate to speak for the chair, God forbid—flexible because we agree it has to get done. I don't know that we are in a position to decide on witnesses, having agreed that we would wait to see what written presentations were made. That's the position I have taken with the people who have contacted me.

**Mr. Allmand:** I don't want to take the time of these witnesses now, but some time tomorrow could we do this?

**Mr. Reid:** I will undertake to organize that at the convenience of the chair.

**Mr. Allmand:** Some time this afternoon, informally, we could arrange for the four of us to meet on future business.

**Mr. Reid:** I will arrange that. I have to find out the schedule for caucus.

**The Chairman:** These witnesses, starting with the Canadian Jewish Congress, will then be rescheduled for September 15.

**Mr. Heap:** Ms Sirpaul, I was hoping you would be able to prepare a complete, up-to-date list in addition to the list we already have so that it would be available to us a little before we get together.

**The Clerk of the Committee:** Yes.

**The Chairman:** We will try to have that done by tomorrow's meeting.

**Mr. Allmand:** I also want to thank the chair and, through the chair, whoever provided us with an index to the bill. It is greatly appreciated.

**The Chairman:** The department provided that.

**Mr. Allmand:** All Canadians and NGOs would probably like a copy of it as well.

**The Chairman:** So ordered.

From the group before us today, I would introduce Joyce Yedid, an attorney, and would ask if she would be kind enough to introduce her colleagues.

**Ms Joyce Yedid (President, Association québécoise des avocats et avocates en Droit de l'immigration):** I am the president of our association, and Jean Lanoue is a member of our association. On my right is Pierre Duquette, who is also an attorney in Montreal. Next to him is Jean François Goyette, also a member of our association.

Mr. Duquette, who has been practising immigration law for quite some time, has also been—as have most of us—involved in representations on the previous legislation. He will make the preliminary submission to the committee.

**Me Pierre Duquette (avocat, Association québécoise des avocats et avocates en Droit de l'immigration):** Notre association est relativement nouvelle. Nous existons depuis un an. Par contre, les avocats qui en font partie sont des

[Traduction]

**M. Reid:** J'en ai discuté avec le président, mais il faudrait que nous quatre, au moins, nous nous réunissions. Je pense que nous sommes disposés à être—je n'aime pas beaucoup parler pour le président, que Dieu m'en garde—relativement souples parce que nous sommes d'accord pour que cela se fasse. Quant aux témoins, je ne sais pas si nous pourrions prendre des décisions à leur sujet, car nous avons décidé d'attendre de voir quels mémoires ont été soumis. C'est du moins la position que j'ai exposée aux personnes qui se sont mises en rapport avec moi.

**M. Allmand:** Je ne veux pas empiéter sur le temps des témoins qui sont ici maintenant, mais pourrions-nous faire cela à un moment donné demain?

**M. Reid:** Je m'engage à organiser cette rencontre à un moment qui conviendra au président.

**M. Allmand:** Nous pourrions nous réunir à un moment donné cet après-midi, de façon officieuse, pour discuter des travaux futurs du comité.

**M. Reid:** Je vais organiser cela. Je dois me renseigner sur l'horaire du caucus.

**Le président:** Nous allons donc réaménager l'horaire de comparution de ces témoins qui viendront maintenant le 15 septembre; le premier à comparaître sera le Congrès juif canadien.

**M. Heap:** Madame Sirpaul, j'espérais que vous pourriez nous préparer une liste complète et à jour, en plus de celle que nous avons déjà, pour que nous puissions en prendre connaissance avant de nous réunir.

**La greffière du Comité:** Oui.

**Le président:** Nous allons essayer que cela soit fait pour la réunion de demain.

**M. Allmand:** Je désire aussi remercier le président et, par son entremise, la personne qui nous a fourni un index pour ce projet de loi. C'est fort apprécié.

**Le président:** C'est le ministère qui nous l'a fourni.

**M. Allmand:** Tous les Canadiens et les ONG aimeraient sans doute en avoir un exemplaire aussi.

**Le président:** Il en est ainsi en donnée.

De la délégation qui se présente devant nous aujourd'hui, j'aimerais vous présenter M<sup>me</sup> Joyce Yedid, avocate, et je lui demanderai de bien vouloir présenter ses collègues.

**Me Joyce Yedid (présidente, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration):** Je suis la présidente de notre association, et Jean Lanoue en est membre. Pierre Duquette est à ma droite; c'est aussi un avocat de Montréal. Jean-François Goyette est à côté de lui et il fait aussi partie de notre association.

M. Duquette, qui pratique le droit de l'immigration depuis un certain temps déjà, a, comme la plupart d'entre nous, participé aux représentations qui vous ont été faites à propos de la loi précédente. C'est lui qui fera le premier exposé au comité.

**Mr. Pierre Duquette (Attorney, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration):** Our association is relatively new. We have been in existence for a year. However, the lawyers who are members of the



## [Text]

avocats qui font de l'immigration depuis très longtemps. Auparavant, nous étions plutôt réunis sous l'égide du Barreau canadien. Société distincte exige, nous nous sommes séparés du Barreau canadien dernièrement, non pas par besoin d'être distincts, mais parce qu'on avait des préoccupations différentes étant donné qu'au Québec, nous avons une loi spéciale en matière d'immigration. Jean-François est toujours le président de la Section immigration du Barreau canadien au Québec. Les deux groupes sont à peu près confondus pour le moment, mais l'association qui représente juridiquement tous les avocats qui font de l'immigration au Québec, c'est-à-dire à peu près 80 personnes, c'est l'association que nous représentons aujourd'hui.

Il est important de vous dire que nous ne représentons pas que des réfugiés; nous représentons aussi des immigrants, des visiteurs, des gens qui ont des problèmes ici avec l'immigration, mais pas nécessairement dans leurs pays, avant de partir.

• 1120

Je vais dire seulement quelques mots pour vous dire comment nous avons l'intention de procéder. Je vais parler pendant à peu près 10 minutes. Avant d'arriver ici, nous nous sommes divisés les questions auxquelles nous allons répondre. Chacun a ses sujets, et je pourrai vous dire qui devrait répondre à telle question. Remarquez bien que si vous insistez pour qu'un des avocats réponde plutôt qu'un autre, cela ne nous dérangera pas beaucoup. On pourra le faire.

Nous avons fait un texte qu'on vous a envoyé au début de la semaine et qu'on a apporté également. On nous a dit que la traduction avait été faite. Il y avait quelques petites corrections à faire, mais c'était des corrections mineures.

Le texte est article par article. On a examiné presque tous les articles qui nous posaient problème, mais pas nécessairement tous les articles. Il est possible qu'on en ait oublié. On se réserve le droit de vous envoyer un texte plus complet aussitôt qu'on aura eu le temps de travailler un peu plus sur le sujet.

Vous êtes évidemment un comité législatif et vous avez l'obligation de faire vos recommandations afin que le texte législatif qui sortira d'ici ou du Parlement soit compréhensible, afin que tout le monde, y compris ceux qui ne sont pas avocats, soient en mesure de le lire.

Actuellement, on peut dire qu'on ne comprend rien de ce projet de loi, y compris les avocats qui font de l'immigration depuis longtemps. Il y a beaucoup d'imprécisions. C'est un texte particulièrement mal écrit, et en français et en anglais. Depuis le temps que vous l'étudiez, j'imagine que vous vous posez encore beaucoup de questions sur ce que cela veut dire. Nous tous, quand nous avons étudié cela, nous avons eu plusieurs maux de tête et on continue à en avoir, même si cela fait déjà quelques fois qu'on lit ce texte-là.

On a tous des amis avocats qui ne pratiquent pas en immigration, qui ont un jour décidé de représenter un client en matière d'immigration et qui se sont mis à lire la Loi sur l'immigration. Tous nous disent la même chose: Je l'ai lue

## [Translation]

association have been practicing immigration law for a long time. Previously, we were all under the aegis of the Canadian Bar. But, being in a distinct society, we separated from the Canadian Bar recently, not because we felt a need to be distinct, but because we had different concerns since Quebec has a special immigration law. Jean-François continues to be the president of the Immigration Section of the Canadian Bar in Quebec. The two groups more or less overlap for the time being, but the association that legally represents all of the attorneys who practice immigration law in Quebec, i.e. approximately 80 persons, is the association we are representing here today.

It is important that we mention that we do not represent only refugees, but also immigrants, visitors, people who have problems here with immigration, but not necessarily in their own country, before they leave.

I would just like to say a few words by way of explanation of how we intend to proceed. I will be speaking for approximately 10 minutes. Before arriving here, we divided up the issues we would each be addressing. Consequently, each one of us will be answering specific questions. I would point out, however, that if you wish to address your question to a specific lawyer, that will certainly not be a problem.

We drafted a brief that we sent you at the beginning of the week and that we have also brought with us today. We have been told that this brief was translated. A few minor corrections had to be made, but I stress that they were minor.

The brief discusses the legislation clause-by-clause. We looked at practically every single clause that we had problems with—not necessarily every clause. It is quite possible we overlooked some. However, we reserve the right to send you a more comprehensive brief once we have had more of an opportunity to study the legislation.

Being a legislative committee, the recommendations you are required to make are intended to ensure that the legislation eventually passed by Parliament can be read and understood by everyone, including those who are not lawyers.

At the present time, I think it would be fair to say that we find this legislation completely incomprehensible, and that includes lawyers with extensive experience in immigration matters. Not only is there a tremendous lack of precision, but the legislation is particularly poorly written in both French and English. Although you have been studying it for some time, I imagine you still have a great many questions as to what it all means. Our initial consideration of the legislation induced quite a few headaches in our case, and still does, even though we have read it through a number of times now.

We all have a number of lawyer friends who are not immigration lawyers and who, one day, because they had to represent a client on an immigration matter, actually had to read the Immigration Act. They have all said exactly the

[Texte]

d'un bout à l'autre et je n'y ai rien compris. Eh bien, c'est encore comme cela. Maintenant, avec les changements législatifs qu'on propose, si quelqu'un est capable de comprendre cela du premier coup, c'est vraiment une espèce de génie.

Il n'y a pas d'idée générale du début à la fin de cette loi-là. Il y a beaucoup de choses qui se contredisent. Il y a également beaucoup de choses cachées; on ne sait pas exactement ce que celui ou ceux qui les ont écrites veulent dire ou encore où ils veulent en venir.

Nous, qui avons assez d'expérience en matière d'immigration, avons parfois l'impression d'avoir découvert les idées cachées derrière des textes assez obscurs. On n'en est pas totalement sûrs, mais on pense parfois que les objectifs seraient, entre autres en matière de réfugiés, de diminuer de façon considérable le nombre d'arrivées de réfugiés ici, au Canada. C'est une impression qui est assez bien fondée, je pense.

L'autre impression que nous avons en lisant le texte, c'est qu'on est en train d'imposer tranquillement une espèce d'arbitraire total ou une discrétion totale en ce qui concerne les admissions. On va en parler plus longuement quand on répondra à vos questions plus tard.

Étant donné qu'on va entrer dans une possibilité d'arbitraire, il est tout à fait possible, et c'est sûr que cela va arriver, qu'on n'aura pas le même traitement si on arrive à Montréal que si on arrive à Vancouver ou à Toronto. Il est presque évident que cette chose-là va arriver.

C'est une loi assez absurde sous certains aspects. Je vous assure que si l'un de vous décidait d'aller dans un autre pays et se trouvait à être la victime d'une loi semblable, il aurait immédiatement la réaction suivante: Je suis tombé dans un pays de sauvages. Selon l'interprétation qu'on en donne, il est tout à fait possible que cela arrive.

• 1125

À peu près tous les gens ici, dans cette salle, sans accuser qui que ce soit, seraient inadmissibles au Canada avec la loi qu'on a s'ils n'étaient pas des Canadiens. Tous, un jour ou l'autre dans leur vie, ont commis un petit délit qui les rendrait inadmissibles. Il ne s'agit pas d'avoir été condamné. Il ne s'agit pas d'avoir été accusé. On peut même avoir été acquitté dans le pays d'où on vient, et ici, un agent d'immigration pourrait considérer que cet acquittement-là n'est pas à son goût et que la personne a quand même commis un acte répréhensible qui la rend inadmissible. Ce genre de considération se retrouve partout dans le projet de loi qu'on se propose d'adopter.

Il y a plusieurs problèmes particuliers dont on peut traiter en répondant à vos questions. Il y a évidemment les critères d'inadmissibilité ou les critères d'admissibilité qui sont particulièrement odieux. Je pense surtout aux mots «raison de croire que». À partir du moment où un agent d'immigration principal a des raisons de croire que... une personne devient inadmissible.

[Traduction]

same thing: I read the Act from cover to cover and I could not understand what they were talking about. Well, that still appears to be the case. As far as the legislative changes currently proposed are concerned, anyone who is capable of understanding what they actually mean on his first try must be an absolute genius, as far as we are concerned.

There is no general theme flowing through the legislation. Furthermore, there are many contradictions and many clauses with a hidden meaning; in other words, we do not really know what the drafters of the text meant in drafting it or what their intentions were.

We have quite considerable experience in immigration matters, and sometimes we feel we have in fact got at what is really behind some rather obscure provisions. We are not absolutely sure, of course, but we sometimes feel that the goal, as far as refugees are concerned, is to considerably reduce the number of refugees arriving in Canada. I, for one, feel that it is an impression that is quite justified.

The other impression we had, upon reading the bill, was that we are slowly moving towards a totally arbitrary system or total discretion when it comes to admissions. We will be discussing this in greater detail when we answer your questions later on.

Because there is that potential for arbitrary treatment, we think it is perfectly possible—indeed, inevitable—that someone arriving in Canada in Montreal will not get the same treatment he might be afforded if he landed in Vancouver or Toronto. As far as we are concerned, this is pretty well guaranteed to occur.

In other respects, the legislation is really quite absurd. I can assure you that if one of you went to another country and found yourself to be the victim of similar legislation, your immediate reaction would be to think that you had landed amid savages. Depending on one's interpretation, such things are perfectly possible.

Just about everyone in this room—without accusing anyone, of course—would be ineligible for entry into Canada under this legislation if they were not already Canadian citizens. Everyone, at one point or another in his life, has committed some minor offence that would in fact make him ineligible. And I don't mean someone who has been convicted. In fact, the person does not even have to have been charged. Even if you had been acquitted of the charge in the country you are coming from, it is quite possible an immigration officer here in Canada could decide that that acquittal did not make the grade and that you had committed a reprehensible act that rendered you ineligible. That type of discretionary power is present throughout the legislation currently proposed.

There are a number of specific problems that we can deal with in answering your questions later. For example, the eligibility criteria which we see as particularly odious. I am thinking here in particular of the words "reason to believe that". As soon as an immigration officer has reasons to believe that..., a person automatically becomes ineligible.



## [Text]

Les critères de recevabilité en matière de réfugiés étaient déjà discutables dans la loi que nous avons jusqu'à maintenant, surtout en ce qui concerne la notion de tiers-pays sûrs. Maintenant, on a des critères de recevabilité qui sont encore plus discutables, qui sont même odieux.

On a exclu ce qu'on appelle le processus judiciaire dans un certain nombre de causes d'admissibilité et de renvoi du Canada. Il n'est pas nécessaire d'être avocat pour comprendre le processus judiciaire. C'est quelque chose d'assez simple. C'est une notion qu'on connaît depuis des siècles. Ce n'est pas mystérieux. En deux mots, un processus judiciaire permet à une personne d'être entendue correctement et de dire ce qu'elle a à dire. Cela permet d'arriver à une décision juste. C'est quelque chose qui fonctionne dans nos pays occidentaux depuis des siècles. Ce n'est pas quelque chose qu'on devrait rejeter du revers de la main, comme cela, tout simplement parce que certaines personnes y ont pensé tout à coup et ont décidé de mettre cela dans un projet de loi.

Il y a un autre point important: l'absence d'appel. Cela existe déjà dans la loi que nous avons actuellement. On maintient cela avec les modifications proposées. Ce sont des choses totalement inacceptables, quant à nous. On pourra vous répondre plus longuement là-dessus tout à l'heure.

La publication des débats: En matière de réfugiés, en matière d'enquêtes, en matière de détention, c'est totalement inacceptable. On vous donnera les raisons de cela tout à l'heure, si vous le désirez. Je suis sûr que plusieurs personnes vous ont déjà parlé de cela et vous êtes déjà au courant. Que les décisions doivent être, en matière de réfugiés, unanimes dans certains cas, c'est tout à fait discutable; c'est inacceptable.

Les standards de détention ont changé subitement d'une façon qui est contraire à tous nos principes de justice occidentaux. C'est-à-dire que le bénéfice du doute n'existe plus pour une personne qui doit être détenue.

La Cour fédérale et la rétroactivité sont également des sujets qui, je crois, doivent être étudiés à fond avant que cette loi-là soit adoptée.

Aujourd'hui, la Commission de l'emploi et de l'immigration a énormément de pouvoirs, n'en doutez pas. Elle peut faire à peu près ce qu'elle veut. Rien dans ce qui s'est passé au cours des dernières années ne justifie des changements aussi drastiques. Le processus de reconnaissance de statut de réfugié comporte, comme on le sait, une étape inutile au début. D'accord, on peut la mettre de côté et passer tout de suite à l'audition de fond pour quelqu'un qui demande le statut de réfugié. On l'avait dit au début, à l'époque du projet de loi C-55 et on le redit maintenant, mais comme tout le monde le dit également, il n'y a rien de nouveau ici.

Si on remplaçait cette première étape inutile par un appel, tout le monde serait très content. En tout cas, nous le serions et la justice n'en serait que meilleure.

## [Translation]

The eligibility criteria regarding refugees were already debatable in the legislation we currently have, particularly when it comes to the concept of a safe third country. Now, however, we have eligibility criteria that are even more questionable, even odious.

Indeed, the legal process has actually been completely set aside in a number of eligibility and removal cases in Canada. One doesn't need to be a lawyer in order to understand the legal process. It is really quite simple, and something that has been well established for centuries. There is no mystery involved. Basically, the legal process allows a person to have his case heard and to say whatever he or she has to say in that regard. It allows a fair decision to be made. This system has been in operation in western countries for centuries now. Consequently, it is not something that we should suddenly reject out of hand simply because a few people started thinking about it and decided to include such provisions in a bill.

And there is another important point: the lack of an appeal process. That is already part of the current legislation and it is being maintained with the proposed amendments. As far as we are concerned, all these things are completely unacceptable. We can discuss these issues in greater depth later on during the question period.

On the issue of the publication of debates, with respect to refugees, investigations and detention, we feel the provisions are totally unacceptable. We can give our reasons later on, if you wish. I am sure that a number of witnesses have already raised this issue and that you are aware of the problem. But the decisions on refugee claims in certain cases should be required to be unanimous is certainly debatable; we would even say it is unacceptable.

As far as detention standards are concerned, they have suddenly been changed in a way that is completely contrary to all our principles of fundamental justice in the West. In other words, a person who is to be detained will no longer be given the benefit of the doubt.

Issues relating to the federal court and retroactivity are also things that should be studied in depth before this legislation is passed.

It is important for you to realize that the employment and immigration board already has tremendous powers. It can basically do whatever it likes. Nothing that has occurred in recent years could possibly justify such drastic changes. As we all know, the refugee determination process now includes a completely useless initial stage. We certainly agree that that stage can be eliminated in order for a refugee claimant to be able to move immediately to the full hearing. We have been saying this from the very beginning, when C-55 was first introduced, and we would say it again today; however, as everyone else has already pointed out, there is nothing new here.

If this unnecessary first stage were to be replaced by an appeal, everyone would be perfectly happy—at least, we certainly would and justice would be well served.

[Texte]

[Traduction]

• 1130

Contrairement à ce que M. Jourdenais disait tout à l'heure, il n'y a pas un arriéré extraordinaire pour les demandes de statut de réfugié. Aujourd'hui, à Montréal, il faut quelques mois pour que tout soit réglé. Quelquefois, avec le processus accéléré actuel, la personne peut être reconnue comme réfugié deux mois après son arrivée au Canada. Si on n'a pas le processus accéléré, on peut ajouter environ trois ou quatre mois. Donc, on est dans une situation correcte, qui n'entraîne pas d'arriéré, qui n'a pas entraîné d'arriéré jusqu'à maintenant.

Nous avons presque 40 000 revendicateurs du statut de réfugié en 1988. Bon an mal an, depuis 1989, nous avons à peu près 30 000 revendicateurs. Nous sommes très loin d'une invasion ou d'une situation catastrophique. Donc, il n'y avait pas de raison d'utiliser les gros canons pour subitement démolir le revendicateur, ou simplement l'immigrant ordinaire ou le visiteur ordinaire.

La loi donne une image extrêmement négative de l'étranger. On a l'impression qu'on se méfie de l'étranger et qu'on a de bonnes raisons de le faire, que cette personne est probablement un criminel ou a pu commettre un acte répréhensible, quel qu'il soit, y compris des choses totalement insignifiantes, et que l'on va empêcher à peu près toute personne d'entrer au Canada sauf si on décide de la laisser passer quand même. C'est le discrétionnaire ou l'arbitraire total.

On a aujourd'hui dans la loi tout ce qui est nécessaire pour empêcher les criminels de venir. S'il y en a qui ont réussi à passer, malheureusement, cela va encore se produire avec ces changements que l'on propose. Par contre, avec cette nouvelle loi, on va devenir particulièrement injustes pour la grande majorité des personnes qui sont correctes, acceptables, admissibles normalement.

C'est ce que je voulais dire en guise d'introduction. Si vous avez des questions, vous pourrez les poser aux personnes qui sont les plus aptes à y répondre.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I want to thank you for going through the bill point by point. It is so helpful to us as a legislative committee to be able to see the clause and your comments and to then put them in concert with other presentations from other witnesses. You have done it very well. I want to thank you, up front, for that.

Mr. Allmand, please.

**M. Allmand:** Il en va de même pour moi. Vous êtes le premier groupe à faire une analyse article par article de ce projet de loi. Comme le président l'a expliqué, une telle analyse est très utile pour notre Comité.

Ma première question est la même que celle que j'ai posée à tous les autres. Le ministre a répondu à notre Comité qu'il avait consacré huit mois à la préparation de ce projet de loi. Votre association a-t-elle été consultée par le ministre ou par le ministère pendant cette préparation?

**Me Duquette:** Pas du tout. On n'a eu aucun élément. . .

Contrary to what Mr. Jourdenais was saying earlier, there is no tremendous backlog of refugee claims. Nowadays, it takes no more than a few months for the entire process in Montreal. Sometimes, under the current expedited process, a claimant can be given refugee status within two months of arriving in Canada. Without the expedited process, another three or four months may be required. So, the situation is satisfactory and is not causing a backlog—at least, has not caused any backlog thus far.

We had some 40,000 refugee claimants in 1988. Since 1989, their number has been about 30,000 on average. This can hardly be called an invasion or an emergency situation. So, there really was no reason to haul out the big guns to suddenly destroy refugee claimants, or even ordinary immigrants or visitors.

The legislation presents an extremely negative image of foreigners. One has the feeling that Canadians are wary of foreigners and that they have good reasons to be because these foreigners are probably criminals and have likely committed reprehensible acts, whatever they may be—including perfectly insignificant things—and that we intend to prevent just about everyone from coming into Canada, unless we decide to go ahead and let him in anyway. The legislation as a whole is totally arbitrary and discretionary.

But current Canadian law provides us with all the tools we need to prevent criminals from coming into the country. And if some were unfortunately able to get in anyway, well, they will still be able to get in under the changes being proposed. And yet, under the new legislation, we will be meting out particularly unfair treatment to the vast majority of people who are perfectly acceptable candidates and would ordinarily be eligible.

Those were the few comments I wished to make by way of introduction. If you have any questions, you will be able to put them directly to people who are best in a position to answer them.

**Le président:** Je vous remercie, au nom du comité, d'avoir passé en revue le projet de loi point par point. Il nous est très utile, en tant que comité législatif, d'avoir sous les yeux les articles de la loi accompagnés de vos observations pour ensuite les étudier avec les exposés des autres témoins. Vous vous en êtes très bien tiré et je vous en remercie d'avance.

Monsieur Allmand, la parole est à vous.

**Mr. Allmand:** I would just echo those comments. You are the first group to have prepared a clause-by-clause analysis of the legislation. As the chairman has just pointed out, this kind of analysis is extremely useful to the committee.

My first question is the same one I have been putting to all of the other witnesses. The minister indicated in his appearance before our committee that he had spent eight months preparing this bill. Was your association consulted by the minister or the department during the drafting period?

**Mr. Duquette:** No, not at all. We had no—



[Text]

**Me Yedid:** Je pense qu'il y a eu effectivement... Ce n'était pas une rencontre, monsieur Allmand. L'hiver dernier, si je ne m'abuse, M<sup>me</sup> Chapman et M. Juneau sont venus à Montréal un soir, à 19 heures. Nous n'avons eu aucun exemplaire du projet de loi. Nous ne connaissons aucun détail. On nous a simplement indiqué qu'un projet de loi à l'étude et qu'on étudiait quatre grands secteurs d'amendements à la loi. Ils nous ont fait part des sujets-thèmes auxquels ils entendaient s'attaquer. Nous n'avons jamais été consultés. Nous n'avons jamais vu le projet de loi jusqu'au moment de son dépôt à la Chambre. Nous n'avons certainement pas été consultés.

• 1135

**M. Allmand:** Très bien. Dans le projet de loi, il y a des changements au processus d'enquête devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Premièrement, la séance doit être publique et, pour la première fois, il y a une disposition prévoyant la participation directe du ministre et possiblement un contre-interrogatoire. Également, l'agent d'audience doit participer ouvertement à l'audience. Quelle est votre opinion sur ces changements? Est-ce que ces changements sont positifs ou négatifs? Avez-vous des suggestions?

**Me Yedid:** Si je ne m'abuse, vous faites état de trois questions: premièrement, la question du caractère public des débats; deuxièmement, il ne s'agit plus d'une procédure non adversariale; troisièmement, il y a la question du rôle de l'agent d'audition.

En ce qui concerne l'intervention du ministre, la loi prévoit à l'heure actuelle que nous sommes dans un processus non adversarial. En pratique cependant, ce n'est pas le cas. En pratique, les agents d'audience, qui n'ont aucune existence juridique au sens de la loi et qui sont présents, adoptent très souvent une position adversariale et, très fréquemment, quand les procureurs s'objectent, les commissaires acceptent cette attitude et ce comportement en audience. Je pense que c'est l'expérience de la majorité des avocats.

Je ne suis pas certaine que cela va changer réellement la pratique des choses. À titre d'exemple, et cela va se relier à d'autres points qui sont soulevés dans la loi, notamment la confidentialité des débats, les déclarations faites au port d'entrée par un revendicateur sont déposées ou utilisées par l'agent d'audience pour amener le revendicateur à se contredire, etc.

Je pense que, dans une certaine mesure, on légifère sur ce qui est une pratique à l'heure actuelle. Devrait-il en être ainsi? Il y a deux positions différentes à ce sujet. Puisque les choses sont comme cela et que les commissaires l'acceptent, il vaut peut-être mieux savoir à quoi s'en tenir et préparer un débat comme devant un tribunal. Cependant, compte tenu de la nature des procédures dans une revendication au statut de réfugié, compte tenu de la nature de la preuve, compte tenu de toutes les contraintes, psychologiques et autres, auxquelles un revendicateur doit faire face, nous sommes loin d'être sûrs que cela doive être le cas. Je ne pense pas que justice puisse être rendue dans ce genre de contexte, d'autant plus que le ministre et les représentants du ministre ont à leur disposition des moyens que le revendicateur n'a pas.

[Translation]

**Ms Yedid:** Well, I do believe there was... It wasn't actually a meeting, Mr. Allmand. But last winter, if I am not mistaken, Mrs. Chapman and Mr. Juneau came to Montreal one evening, around 7 p.m. We had not received a copy of the legislation and were not aware of any of its details. We were simply told that legislation was being considered and that there were four main areas in which amendments were expected to be proposed. They indicated the themes or basic areas to be tackled in the legislation. However, we were never consulted. Nor did we ever see the legislation prior to its tabling in the House. So, we certainly were not consulted in any way.

**Mr. Allmand:** Fine. The legislation proposes changes to the investigation process before the Immigration and Refugee Board. First of all, meetings are to be public and, for the first time, there is a provision allowing the minister to get directly involved and possibly even a cross-examination of witnesses. Also, the hearing officer must openly participate. What are your views on such changes? Do you see them as positive or negative changes, and do you have any suggestions to make in this regard?

**Ms Yedid:** If I am not mistaken, you are referring to three issues: first of all, the public nature of the debates; secondly, the fact that the process is to be non-adversarial; and thirdly, the role of the hearing officer.

With respect to the minister's intervention, the law currently provides that the process be non-adversarial. However, that is not the case in practice. In practice, hearing officers who have no real legal identity in the eyes of the law and who are present at such hearings, very often take an adversarial position, and when counsels object, the members simply accept that kind of attitude and behaviour in the hearing process. I believe that is the experience most counsels have had.

I am not at all certain that these amendments will actually change the way the process really works. For instance—and this relates to other issues raised by the legislation, particularly the confidentiality of the debates—any statements made at the port of entry by a refugee claimant are noted and can be used by the hearing officer in order to get him to contradict himself, and that sort of thing.

In a way, I think that, to a certain degree, the legislation only reflects the current practice. Is this the way it should be? Well, there are two separate positions in that regard. Since things seem to operate that way and board members accept it, perhaps it is better to know what to expect and to prepare oneself as if one were appearing before court of law. However, given the nature of the process when a refugee claim is involved, the nature of the evidence and all the constraints, psychological and otherwise, facing the claimant, we are anything but certain that things should operate in this way. I, personally, do not believe that justice can be done in such a context, particularly since the minister and his representatives can avail themselves of means not available to the claimant.

[Texte]

Sur la question de la publicité des débats, je pense que beaucoup des groupes qui ont comparu devant vous se sont déjà penchés sur cette question. Nous estimons que, notamment dans le cas des revendicateurs, puisque c'est votre question, ce serait contraire aux principes du guide du Haut Commissariat et contraire à tous les principes régissant les audiences pour des revendicateurs: la protection du revendicateur, la protection de sa famille à l'étranger, la confidentialité des débats. Dans ce contexte-là, c'est contraire à ces principes. Je pense aussi que cela pourrait être contraire à la Charte, dans la mesure où cela pourrait mettre en péril une personne qui est sous la protection de la Charte. Cela pourrait également occasionner des délais assez considérables. En ma qualité de procureure, je ne sais pas qui a accès à ces dossiers ou qui a demandé accès à ces dossiers. On va être obligés de demander des remises pour avoir. . .

**Mr. Allmand:** The immigration section of the Canadian Bar Association said that, because of this ruling, in almost every hearing there will be an application to have the hearing in camera, which discussion or which argument might take 15, 20 minutes, or a half-hour, at the beginning, before you get to the substance of the case.

• 1140

Maître Duquette had said that the backlog in Montreal had virtually disappeared or it was reasonable.

It would seem that if there is going to be an application in almost every case to have the case heard in camera because of circumstances and so on, there also would seem to be another preliminary matter that would have to be dealt with in almost every case before the board. That is whether the case in question would be decided by two members of the board or one. You know, sometimes it will be clear-cut, sometimes it will not be clear-cut, whether it is a question of documents. . .

You have to, I presume, ask the board whether this is a case in which one member will decide the recognition of the refugee or whether it will require two, because there are three grounds on which the board will require it. So I see two preliminary discussions before you ever get to the substance of the refugee's admissibility or recognition. That is, whether it is the demand for the hearing in camera and also, is it for two votes or for one vote?

What is your assessment? Will there be widespread applications? Do you confirm what was told us by the Canadian Bar Association, that these preliminaries will take up time? They said it might take up to half an hour or an hour before you ever get to the main discussion. Consequently, whereas we had been shortening the time, now we are going to lengthen the time once again.

**Ms Yedid:** I am inclined to think that the delay may well be longer than half an hour to an hour. Depending on the matters of substance that are raised, depending on the nature of the evidence and the objection raised, it is very likely, from

[Traduction]

As far as the public nature of the debates is concerned, I believe many groups that have already appeared before the committee have raised this issue. It is our view that particularly in the case of refugee claimants, since your question relates specifically to them, it would be contrary to the principle set out in the high commissioner's guide and contrary to the principles currently governing hearings for refugee claimants, namely, the protection of the claimant, the protection of his family abroad and the confidentiality of the debates. The current process is completely contrary to those principles. I also think it could be contrary to the Charter, in so far as it might endanger a person protected by the Charter. It could also lead to quite considerable delays. As a Crown attorney, I am not in a position to know who has access to the files or who has requested access to the files. We are going to have to request adjournments in order—

**M. Allmand:** La section de l'immigration de l'Association du Barreau canadien a dit qu'en raison de cette décision, à peu près chaque fois qu'une audience, aura à lieu, on va demander qu'elle soit tenue à huis clos avec 15-20 minutes ou même une demi-heure au tout début pour exposer les arguments, avant d'en arriver aux questions de fond.

Me Duquette a dit que l'arriéré à Montréal avait plus ou moins disparu ou qu'il était raisonnable.

Mais si dans presque tous les cas, on va demander que l'audience soit tenue à huis clos en raison des circonstances, la commission aura une autre question préliminaire à régler dans à peu près tous les dossiers. C'est celle de savoir si le cas sera tranché par deux commissaires ou par un seul. Vous savez, parfois la situation sera claire, et parfois, non, qu'il s'agisse du documents. . .

Donc, je suppose qu'il va falloir demander à la commission si la décision sera prise par un seul commissaire ou par deux, car la commission doit tenir compte pour cela de trois critères. Donc, il me semble qu'il va y avoir deux questions préliminaires à trancher avant même d'en arriver aux questions de fond de la demande du revendicateur; il faudra déterminer si l'audience doit être tenue à huis clos et, deuxièmement, si le dossier sera revu par deux commissaires ou par un seul.

Quel est votre avis à cet égard? Pensez-vous que les demandes seront nombreuses? Êtes-vous prêt à confirmer ce que nous a dit l'Association du Barreau canadien, à savoir que ces questions préliminaires vont prendre du temps, qu'il faudrait une demi-heure ou peut-être un heure pour régler ces questions avant même d'en arriver à la discussion principale. Par conséquent, nous allons prendre, une fois encore, plus le temps pour l'examen des dossiers, alors que nous cherchions à raccourcir les délais.

**Me Yedid:** Pour ma part, j'estime que l'examen de ces questions préliminaires demandera sans doute plus d'une demi-heure ou d'une heure. Selon les questions de fond qui sont soulevées et la nature de la preuve et des objections, il



[Text]

our own experience in Montreal at least, that most board members will ask for an adjournment to rule on that matter and on the preliminary question of whether it is in camera or it is not in camera. Then they may require that witnesses be heard on that particular question. There may be additional substantive evidence on it.

I would tend to think that the delay would not only be considerably longer than half an hour to an hour, but it also may lead to a seized panel having to reschedule four or five different people, which could be a matter of a few months. After that, I would tend to think that at that point only would they be able to rule on whether it is one member or two members, which would also occasion further delay.

Let us say, for example, it is a question of evidence regarding identity. That may also require substantive evidence, and again it makes a seized panel and again it makes a ruling. You are talking easily of a six-to eight-month delay, I would say, maybe less.

**Mr. Allmand:** Thank you. Since my time is limited and I have another question—

**Me Duquette:** Puis-je répondre à cette question? Il y a une chose importante qu'on oublie ici. Un début est public ou n'est pas public. À partir du moment où il est public, tout le monde a accès non seulement à l'audience, mais aussi au dossier. Si la cause est publique, le dossier est public. Avant qu'on ait déterminé que ce ne sera pas public, c'est public.

Donc, quand une personne a demandé le statut de réfugié, cette demande est publique lors d'une enquête. Peut-être cette personne pensera-t-elle seulement au moment de l'audience qu'elle veut que tout ce qu'elle va dire reste confidentiel. Mais avant cela, si c'est public, vous pouvez jouer sur l'ordinateur et trouver le nom de toute personne qui a demandé le statut de réfugié. Vous pourriez taper «Iraq» et obtenir le nom de tous les Irakiens qui ont demandé le statut de réfugié. Quels doigts vont aller peser sur l'ordinateur? Pourquoi pas les doigts de l'ambassadeur irakien ou de l'un de ses envoyés, ou encore d'un illustre inconnu qui, apparemment, n'a rien à voir avec l'ambassade irakienne, mais qui va ensuite donner ces renseignements à l'ambassade?

Ce genre de truc est tellement dangereux que cela n'a aucun sens. Nos clients nous disent toujours la même chose en commençant: Affirmez-nous que ce que nous dirons restera confidentiel. On dit que ce sera à peu près confidentiel, mais qu'on ne peut pas le garantir à 100 p. 100. Mais maintenant, on va leur dire carrément: Non; n'importe qui peut avoir accès à ces renseignements et on n'y peut rien.

Ce n'est pas seulement l'audience qui est publique, mais le dossier au complet.

**M. Allmand:** Je dois vous remercier. C'est très important.

[Translation]

me semble assez probable, si je me fonde sur notre expérience à Montréal, que la plupart des commissaires demanderont un renvoi pour qu'on statue là-dessus et sur la question de savoir si l'audience se tiendra à huis clos ou non. Ils vont peut-être même vouloir entendre des témoins à ce sujet-là. De plus, il est possible que des preuves matérielles supplémentaires soient présentées.

À mon sens, non seulement le délai risque d'être beaucoup plus long qu'une demi-heure ou une heure, mais il est possible que les commissaires soient obligés de modifier les heures et dates fixées pour quatre ou cinq personnes différentes, ce qui pourrait entraîner un délai de plusieurs mois. Je suppose que c'est seulement après avoir réglé cette première question qu'ils seraient disposés à décider si d'affaire sera confiée à un ou deux commissaires, ce qui provoquerait d'autres délais encore.

Supposons qu'il s'agisse d'une question de preuve concernant l'identité du revendicateur. Là aussi, il va peut-être falloir des preuves matérielles, ce qui paralysera les commissaires en les forçant à prendre une autre décision encore. Donc, il pourrait très bien s'agir d'un délai de six à huit mois, ou peut-être moins.

**M. Allmand:** Merci. Puisque mon temps est limité et que j'ai une autre question à vous poser. . .

**Mr. Duquette:** May I just add to that answer? We are forgetting something important here. A debate is either public or it is not. But once it is public, everyone has access not only to the hearing, but to the file. If the hearing is public, the file is also public. And before it is determined that it will not be public, it is already public.

Therefore, when someone claims refugee status, that claim is public when there is an enquiry. Perhaps the claimant will only decide, when the hearing is about to begin, that he or she wants all his or her comments to remain confidential. But before that, if the process is a public one, you can sit down at your computer and play with it until you find the name of every person who has claimed refugee status. You can type in "Irak" and get the name of every Iraqi who has claimed refugee status. The question is, whose hands are going to be playing with that computer? Perhaps those of the Iraqi ambassador or one of his envoys, or somebody no one has ever heard of and who apparently has nothing whatsoever to do with the Iraqi embassy but who then decides to pass on the information to them.

That kind of thing is so dangerous that what is contemplated here simply does not make any sense. Our clients always start off with the same comment: please guarantee us that what we are about to tell you will remain confidential. And we respond by saying that it will be pretty well be confidential, but that we cannot give them an iron-clad guarantee. Now, however, we are going to have to say to them quite directly: no, anyone can gain access to this information and there is nothing we can do about it.

In other words, not only will the hearing be public, but the entire file as well.

**Mr. Allmand:** Thank you very much. You have raised some very important points.

## [Texte]

Another question. With the abolition of the first stage hearing, the bill has transferred to the senior immigration officer questions of eligibility almost immediately. The senior immigration officer, in determining eligibility, has five grounds on which to base his decision.

• 1145

When I questioned the minister and when I questioned the senior officials, the assistant deputy minister and so on, I asked if there would be any right to an attorney at that stage for the applicant. They said: "Oh, no, this is not a hearing. This is purely administrative, purely factual. There is no need. It is just an administrative decision by the senior immigration officer. There is no requirement for any due process or attorney, or whatever." This is despite the fact, as I pointed out, that the applicant could be sent away on the decision of the senior immigration officer.

In my opinion there was room for interpretation on one of the grounds, I think ground (b), whether the safe third country, whether you were in transit, because it now says "directly" or "indirectly".

So I want your view as lawyers. Do you believe this stage, what is taking place before the senior immigration officer, to be quasi-judicial? Since it is quasi-judicial, should there be the right to an attorney, or should that whole stage, or at least some of those grounds not be dealt with by the senior immigration officer but dealt with by the board, either in a pre-hearing or at the time of the full hearing?

**Me Duquette:** Il y a deux niveaux de réponse à votre question. Premièrement, il y a des critères de recevabilité. Deuxièmement, qui va décider si les critères s'appliquent ou ne s'appliquent pas?

Les critères peuvent être relativement simples. Cette page est-elle blanche ou noire? Si on dit qu'une personne de 5 pieds et 10 pouces ou moins est admissible et qu'une personne de plus de 5 pieds et 10 pouces est inadmissible, c'est simple. Un agent d'audience peut déterminer cela. Un juge de la Cour suprême ou n'importe qui d'autre peut dire qu'une personne mesure moins de 5 pieds et 10 pouces ou plus de 5 pieds et 10 pouces. C'est tout.

Si on met des critères d'irrecevabilité tellement exigeants que n'importe qui peut décider, à ce moment-là, un agent d'immigration peut déterminer cela de façon relativement facile. Aujourd'hui, avec la loi proposée, il y a des critères d'irrecevabilité tellement insensés que n'importe qui pourrait dire: À avis, vous faites partie de telle catégorie. Par exemple, une personne qui a commis un acte criminel doit passer devant l'arbitre. L'arbitre va déterminer si elle est vraiment couverte par l'alinéa 19(1)c), c'est-à-dire si elle a commis un acte criminel punissable de tant d'années de prison.

## [Traduction]

Une autre question: vu l'abolition de l'audience de premier palier, le projet de loi accorde presque automatiquement à l'agent d'immigration principal la responsabilité des questions d'admissibilité. En ce qui concerne l'admissibilité, l'agent d'immigration principal va désormais fonder sa décision sur cinq critères.

Lorsque j'ai interrogé le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère, y compris le sous-ministre adjoint, etc, j'ai voulu savoir si le demandeur aurait droit à un avocat à cette étape-là. Ils m'ont dit: «Oh, non. Il ne s'agit pas là d'une audience. C'est une étape purement administrative portant exclusivement sur les faits. Ce n'est donc pas nécessaire. C'est une décision administrative que prend l'agent d'immigration principal. Par conséquent, nul besoin de suivre la procédure de droit régulière ni d'accorder le droit d'avoir un avocat, etc.» Tout cela, malgré le fait, comme je vous l'ai déjà dit, que le demandeur pourrait être renvoyé dans son pays si telle est la décision de l'agent d'immigration principal.

Selon moi, l'un des critères se prête à diverses interprétations; je pense que c'est le critère (b) concernant le pays tiers sûr et le fait de savoir si le demandeur était en transit ou non, puisque la loi inclura désormais les termes «directement» et «indirectement».

J'aimerais donc savoir ce que vous, qui êtes avocats, pensez de tout cela. Pensez-vous que cette étape préliminaire qui se déroule devant l'agent d'immigration principal constitue en réalité un processus quasi judiciaire? Et si c'est le cas, le demandeur devrait-il avoir droit à un avocat, ou serait-il préférable que toute cette question, ou du moins certains critères d'admissibilité, soient confiés non à l'agent d'immigration principal, mais à la commission, dans le cadre d'une audience préalable ou encore au moment de l'instruction approfondie?

**Mr. Duquette:** There are two levels at which your question can be answered. First of all, there are the eligibility criteria, and secondly, the issue of who is to decide which criteria apply and which do not.

The criteria may be relatively simple. For instance, is this page black or white? If it says that someone 5 feet 10 or less is eligible and that someone taller than 5 feet 10 is ineligible, well, that is relatively simple to deal with. A hearing officer can certainly make that kind of determination. A Justice of the Supreme Court or anyone else can determine whether someone is less than 5 feet 10 inches tall or more than 5 feet 10 inches tall. That is all there is to it.

If the eligibility criteria are so strict that anyone can make the determination required, then an immigration officer can certainly do that relatively easily. However, under the proposed amendments, some of the eligibility criteria are so ridiculous that anyone might say: Well, in my opinion, you belong in such and such a category. For instance, someone who has committed a criminal offence has to go before an arbitrator. The arbitrator will then determine if the person is really covered by paragraph 19(1)(c), in other words, whether that person has committed a criminal offence punishable by a prison term of so many years.



[Text]

Après que l'arbitre a déterminé que cette personne-là fait vraiment partie de cette catégorie, on demande à l'agent principal: Voulez-vous déterminer si cette personne-là est admissible ou non? Il va dire: Comme l'arbitre a dit cela, la réponse est non.

Ce sont des choses qui sont presque de l'automatisme, un automatisme totalement insensé. Il faudrait d'abord que les critères d'inadmissibilité ne soient pas ceux qui sont proposés, parce que ces critères-là sont totalement inacceptables. D'un autre côté, si on a des critères qui sont sujets à interprétation, et il est possible qu'il puisse y avoir des critères sujets à interprétation, par exemple: est-ce que la personne a vraiment passé par ce pays-là ou non. . .

**M. Allmand:** Si elle a passé une heure ou 12 jours dans l'État de New York, par exemple, si elle était en transit ou non.

**Me Duquette:** De toute façon, on n'est pas sûrs d'avoir bien compris le texte. Si c'est 72 heures, est-ce que cela compte ou pas? Une heure, est-ce que cela compte ou non? Ce n'est pas évident. S'il y a là matière à interprétation, il est évident qu'il faut non seulement un juge pour décider, mais aussi permettre à la personne de s'exprimer. Cela est absolument fondamental.

Donc, les critères d'inadmissibilité proposés doivent être carrément révisés. Deuxièmement, il est évident que la cause doit aller devant un juge si le revendicateur le désire. S'il ne le désire pas, on pourrait passer de façon relativement rapide sur cette question-là devant un agent d'immigration si nécessaire. S'il désire avoir un juge, il doit nécessairement avoir droit à un juge, un arbitre, quelqu'un qui va juger après l'avoir entendu.

• 1150

**M. Allmand:** Avec un avocat.

**Me Duquette:** Avec un avocat.

**M. Allmand:** Le droit à un avocat.

**Me Duquette:** Oui.

**M. Allmand:** Merci.

**Mr. Heap:** I would like to ask three questions on some of the opening remarks that Mr. Duquette made. First of all, like most people I agree with you entirely about the difficulty of reading the bill. Even if we had more time, it's difficult. But you said that it appears that the bill is aimed at reducing refugees, and that, of course, is not explicitly stated, as you pointed out. Very little is stated about the purpose, except in general terms perhaps in proposed section 38. Could you tell us what are examples of aspects of the bill that lead to the suggestion or the interpretation that it may be aimed at reducing the number of refugees who come?

**Mr. Duquette:** There are two evident examples. One is the eligibility, which becomes so narrow that a lot of people will not be able to present an application for refugee status, so will not be refused as refugees because the application will never be made, and this includes the third safe country. Apparently the department, right now, really go for it; they want a safe third country. They have changed the former writing of the safe third country clause, and I'm not sure

[Translation]

Once the arbitrator has determined that that person really belongs in that category, the senior immigration Officer will be asked to determine whether he or she is eligible or not. And his response will be: Since the arbitrator has made that determination, the answer is no.

These are things that will be almost automatic, but that make no sense whatsoever. The first step would be to get rid of the eligibility criteria being proposed, because they are totally unacceptable, as far as we are concerned. On the other hand, if we have criteria that are subject to interpretation—and it is possible to have such criteria, for instance, did the applicant really spend anytime in that country or not—

**Mr. Allmand:** In other words, if the person spent one hour or 12 days in New York State, for instance, or if he or she was in transit or not.

**Mr. Duquette:** In any case, we are not certain that we fully understand the provision. If it is 72 hours, does that count or not? If it one hour, does that count? These things really are not clear in the legislation. If they are subject to interpretation, then there is clearly a need not only for a judge to make the decision but for the interested party to be allowed to express his views. That is absolutely fundamental.

So, the eligibility criteria proposed in the Bill must be completely reformulated. Secondly, there is a clear need to allow the case to come before a judge if this is the claimant's wish. If he does not wish this to happen, the issue could be dealt with fairly quickly before an immigration officer, if necessary. But if he wishes to have it decided by a judge, he must clearly be given the right to have it come before a judge or arbitrator or some other party who will make a decision after hearing his statement.

**Mr. Allmand:** With a lawyer.

**Mr. Duquette:** Yes, with a lawyer.

**Mr. Allmand:** He will be entitled to have a lawyer.

**Mr. Duquette:** Right.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**M. Heap:** J'ai trois questions à poser à Me Duquette au sujet de son exposé. Tout d'abord, je partage l'avis général que le projet de loi est fort complexe et qu'il poserait des problèmes même si nous disposions de plus de temps. Vous avez fait remarquer que même si le projet de loi ne le dit pas explicitement, son objet est de réduire le nombre de réfugiés. Seul l'article 38 fait état de l'objet du projet de loi, mais en termes plutôt vagues. Pourriez-vous nous expliquer en quoi l'objet réel du projet de loi est de réduire le nombre de réfugiés arrivant au Canada?

**Me Duquette:** Je peux vous citer deux exemples. Il y a d'une part des conditions d'admissibilité tellement strictes qu'elles auront pour effet de réduire le nombre de personnes qui pourront demander le droit d'asile. Il n'y aura donc plus besoin de refuser ces demandes vu qu'elles ne seront pas présentées, y compris dans les pays tiers sûrs. En ce qui concerne ces pays, le ministère y tient semble-t-il énormément. D'ailleurs, je n'arrive pas à comprendre

[Texte]

exactly why, because they were able to use it before. Right now they will have everything they want to do it. So with the safe third country it is evident that they could reduce the applications of refugees by 80%, for sure.

All of the applicants coming to Canada asking refugee status actually are not coming directly from their countries, not everybody. Actually most of those people are real refugees. So this is not a question of sending away people who are not refugees but sending away people who are refugees, and that will reduce it a lot.

**Mr. Heap:** Can you comment on the position that Mr. Chiefeke of the UNHCR presented yesterday in which he said that if they were accepted as refugees in some other country than their own and if they felt they had reason to leave that country because it was no longer safe, rather than just coming to Canada he would prefer that they go to the UN representative in that country, explain their problem, their reason for fearing that in their country of acceptance they no longer were safe, and let the United Nations intervene to try to remedy the situation? One of the remedies that the UN might consider would be having them move to another country, but that would usually be the last resort. They would try, otherwise, to find a remedy within the region or within that country.

Therefore he was not dissatisfied, he said, with the provision that if the person came from a country where he made a claim or could have made a claim, it was acceptable to have the senior immigration officer refuse to admit him and refuse to allow a hearing in Canada. I believe that was the position he took. Do you have a comment on that?

• 1155

**Mr. Duquette:** Sure, many.

**Ms Yedid:** There are just two points I will address, and Jean will address the second part of it.

First of all, I think there is a question of practicality and mechanics. Secondly, there is a matter of policies. We take the obvious example of the situation, for example, in Germany, where it was well known in the 1980s that there were policy decisions made at certain levels regarding certain countries. Having made a refugee claim in one country does not mean, notwithstanding the fact that the country is a signatory of the convention, that they will actually get protection. I think experience has proved to us that this is so. Making a claim is not necessarily indicative of protection, and it's not at all indicative of the fact that Canada will not grant claimants from that country refugee status.

The obvious example we have all had is the fact that Germany rejected at 99% rate at the second level refugee claimants from Sri Lanka, when we had a rate of acceptance of 95%. There were policy decisions; there were documents seen about that.

**Mr. Heap:** May I intervene there? On that question, I understand that Germany and Britain and some countries have, at least in the case of certain countries of origin, accepted a far lower percentage than Canada as convention refugees.

[Traduction]

pourquoi la disposition régissant les pays tiers sûrs a été modifiée vu qu'elle semblait remplir son objectif. En désignant des pays tiers sûrs, il y aura moyen de réduire de 80 p. 100 le nombre de demandes d'asile.

Le fait est que les demandeurs d'asile qui arrivent au Canada, ne viennent pas tous directement de leur pays d'origine. En fait, ce sont pour la plupart de véritables réfugiés. Cette disposition permettra donc de refouler de véritables réfugiés ce qui réduira considérablement leur nombre.

**M. Heap:** M. Chiefeke du Haut commissariat aux réfugiés nous a expliqué hier que les personnes qui, après avoir obtenu le droit d'asile dans un pays, souhaitent le quitter parce qu'ils ne s'y sentent plus en sécurité, au lieu d'aller tout droit au Canada, devraient commencer par s'adresser à un représentant de l'ONU dans ce pays et lui exposer leurs problèmes et la raison pour laquelle ils ne s'estiment plus en sécurité dans le pays qui leur a accordé le droit d'asile, ce qui permettrait à l'ONU d'intervenir, pour remédier à la situation. L'ONU commencerait, bien entendu, par essayer de régler le problème sur place et ce ne serait qu'en dernier recours qu'on acheminerait ces gens vers un autre pays.

Le représentant du haut commissariat ne s'est donc pas dit mécontent de la disposition qui autorise les agents d'immigration principaux à rejeter la demande d'asile des personnes venant d'un pays où elles ont demandé ou auraient pu éventuellement demander l'asile. Avez-vous des observations à faire là-dessus?

**Me Duquette:** Oui, beaucoup.

**Me Yedid:** Il y a deux points que je veux aborder; je laisserai mon collègue traiter la second.

En premier, il y a l'aspect pratique et aussi les mécanismes. Vient ensuite la question de politique. Ainsi, en Allemagne au cours des années 80, on savait très bien que des décisions étaient prises à certains niveaux à l'égard de certains pays. Le fait d'avoir demandé l'asile à un pays signataire de la Convention sur les réfugiés ne garantit pas nécessairement que les réfugiés seront protégés. L'expérience nous le prouve. Donc, le seul fait de demander l'asile n'équivaut pas nécessairement à une protection, si bien qu'il se pourrait fort bien que le Canada accorde l'asile aux réfugiés venant de ce pays.

Ainsi, il fut un temps où l'Allemagne rejetait, au deuxième palier de la procédure, 99 p. 100 des demandes d'asile des personnes originaires du Sri Lanka, alors que chez nous 95 p. 100 de ce groupe de demandeurs l'obtenaient. Il s'agissait donc en l'occurrence de décisions politiques comme le prouvent les documents.

**M. Heap:** Puis-je intervenir? Il paraît que l'Allemagne et la Grande-Bretagne et d'autres pays accordent le droit d'asile à un nombre bien plus faible de réfugiés comparativement au Canada, aux termes de la convention.



[Text]

**Ms Yedid:** That's right.

**Mr. Heap:** But they accept a far higher percentage than Canada does now on the equivalent of humanitarian and compassionate grounds.

**Ms Yedid:** That's right, sir. There are various categories, but there is also a lot of temporary status. I think in the case of Britain, the case came about because of a decision of the Supreme Court that actually ordered the government to bring back Sri Lankans who had been deported. There are all sorts of considerations.

The second one is that I would really like to know how the UNHCR proposes to administer that sort of thing, and I'll give you the obvious example. At the present time, in Greece for example—Greece is a signatory of the convention—the UNHCR may make determination that the person is under mandate protection, but they still have to find a country of resettlement. To my knowledge, from discussions with the UNHCR representative in Greece, first of all they cannot get from the government the protection for the refugees that are already on their territory and, secondly, to find a country of asylum for purposes of resettlement is one of the most difficult tasks the UNHCR has. From a practical point of view, I have difficulties understanding how they propose to administer that.

**Mr. Heap:** What is the main reason for the difficulty of finding a country of resettlement?

**Ms Yedid:** Very simple, sir. Nobody wants to take them.

**Mr. Heap:** I see.

**Ms Yedid:** Just as we don't want to take them.

**Mr. Heap:** I was just wondering whether there are cases in which the UNHCR has asked Canada, for one, to accept a resettlement that the UNHCR thought was necessary and whether Canada has declined, or do we not have any information on that?

**Ms Yedid:** I can't give you too many details because I'm not an expert in the field, but I think it depends on the various countries and the various agreements that have been entered into. As I understand it, there are countries in which there may be the equivalent of delegation of powers, and the UNHCR will make determination as to refugees. There is still a need to have a sponsorship group for purposes of resettlement in Canada. In the majority of countries, any such determination, notwithstanding the existence of a sponsorship group in Canada, still requires a determination by a visa officer at the embassy for purposes of his admission to Canada and for purposes of resettlement.

**Me Jean Lanoue (avocat, Association québécoise des avocats et avocates en Droit de l'immigration):** Concernant la position du HCR sur le sujet, je crois que c'est une question de fond erronée. Le problème de base est mal posé. Si une personne vient au Canada et demande la protection du Canada vis-à-vis d'un pays donné qui être un pays où il a été reconnu réfugié, à ce moment-là, il ne demande pas la protection du Canada vis-à-vis de son pays d'origine, mais

[Translation]

**Me Yedid:** C'est exact.

**M. Heap:** En revanche, elles acceptent un pourcentage bien plus élevé que nous à titre d'aide humanitaire.

**Me Yedid:** C'est juste, en effet. Il existe différentes catégories, sans parler des nombreuses catégories provisoires. Ainsi en Angleterre, le gouvernement, sur l'ordre de la Cour suprême, avait été obligé de rappeler un certain nombre de réfugiés en du Sri Lanka après les avoir refoulés.

Par ailleurs, je ne vois pas très bien comment le haut commissariat pour les aux réfugiés veut régler ce genre de problème. Ainsi, en ce qui concerne la Grèce qui a signé la convention, même si le haut-commissariat établit qu'un réfugié relève du mandat, il faut malgré tout lui trouver un autre pays où il puisse s'établir. D'après ce que le représentant du haut commissariat pour les réfugiés m'a dit en Grèce à ce sujet, il n'arrive pas à obtenir du gouvernement de ce pays qu'il protège les réfugiés et, par ailleurs, il est extrêmement difficile de trouver un autre pays d'accueil où ces réfugiés peuvent s'établir. Donc, je ne vois pas très bien comment le haut commissariat s'y prendrait.

**M. Heap:** Pourquoi est-ce si difficile de trouver un pays d'accueil?

**Me Yedid:** C'est très simple; parce que personne ne veut de ces gens.

**M. Heap:** Je vois.

**Me Yedid:** Pas plus que nous d'ailleurs.

**M. Heap:** Je me demande s'il est arrivé que le Canada ait refusé d'accueillir des réfugiés dont les noms lui auraient été soumis par le haut commissariat? Avez-vous des renseignements à ce sujet?

**Me Yedid:** Je ne m'y connais pas vraiment, mais je pense que cela dépend des pays et des accords conclus. Ainsi, certains pays délèguent au haut commissariat le soin de prendre les décisions concernant les réfugiés. Au Canada, il faut qu'un groupe soit prêt à parrainer les réfugiés. Dans le plupart des pays, même si un groupe au Canada est prêt à parrainer des réfugiés, tout dépend de la décision d'un agent de visa en poste à notre ambassade dans le pays en question.

**Mr. Jean Lanoue (Counsel, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration):** The position of the UNHCR on this question is irrelevant. The problem should be put differently. When a person arrives in Canada and asks for Canada's protection with respect to a country where he has obtained refugee's status, that person is not asking for Canada's protection from his country of origin, but from the country in which he is settled. Under Canada's

[Texte]

plutôt vis-à-vis de celui dans lequel il s'est établi. Les obligations qu'a contractées le Canada sur le plan international sont de donner une audience à cette personne-là et de l'entendre. La loi proposée permet à l'agent d'immigration de ne pas tenir compte des raisons qu'a cette personne, qui peuvent être excellentes, de craindre d'être persécutée dans le pays où elle s'est établie. C'est inacceptable.

• 1200

**Mr. Jourdenais:** Twelve noon.

**Mr. Heap:** You're saying that the question should not be has he got protection in the country to which he originally fled, but has he got protection in the country in which he had been, as it were, recognized.

**Mr. Lanoue:** Exactly.

**Mr. Heap:** Are you also saying that the proposed wording of the bill does not permit the question to be formulated in the way you say it should be?

**Mr. Lanoue:** That's what I assume, anyway.

It's obvious that the decision will be made and taken by an immigration officer, with no right to counsel and no right to review, so how do we know what questions the claimant was asked? How do we know that the immigration officer really reviewed and really asked these pertinent questions? It has been established in jurisprudence that this is a possibility that has to be entertained.

One of our findings in the whole bill is that every time refugee advocates have made gains through the courts in jurisprudence, this bill is trying to overturn these court decisions by enacting new legislation to close, let's say, the gaps or the holes we've found. It's simply inadmissible.

**Mr. Allmand:** We're told that there won't be a hearing before the senior immigration officer, that it will be totally written. There will be no hearing. The decision on eligibility will be done on written material.

**Mr. Lanoue:** It's already done quasi-judicially. What is the need to change it?

**Mr. Heap:** I think you were going to proceed with another point in connection with my first question about reducing the number of refugees. You said, I think, that you had two examples. We have discussed one of them. Did you have another?

**Mr. Duquette:** There was the safe third country and the criteria of eligibility, which are so tough right now that many, many people won't pass the test, especially because there is a criterion where, when you have reasonable grounds to believe that something happened, then that's it, you close the door, just like that.

**Ms Yedid:** This is joined also to administrative procedures, the imposition of visas for every refugee-producing country, the difficulty placed in the path of a claimant on arriving in Canada, controls at foreign airports, removal of refugee claimants from aircraft destined for Canada, often resulting in long-term detention in other countries, and, of course, sanctions against airlines. I think it's part of the whole package.

[Traduction]

international commitments, such person should be given a hearing. This bill would authorize the immigration officer not to take into account the reasons, that may be excellent, why to person fears persecution in the country where he has settled. This is unacceptable.

**M. Jourdenais:** Il est midi.

**M. Heap:** Vous dites donc que la question n'est pas de savoir si un réfugié est protégé dans le pays où il a fui, mais plutôt s'il jouit de cette protection dans le pays qui lui a, en fait, accordé le droit d'asile.

**Me Lanoue:** C'est exact.

**M. Heap:** À votre avis aussi, la loi, dans sa forme actuelle, ne permettrait pas de poser la question comme il le faudrait?

**Me Lanoue:** C'est ce qui me semble, de toute façon.

Il est évident que les décisions seront prises par un agent d'immigration sans que les demandeurs d'asile n'aient droit à un avocat où la possibilité d'en appeler, si bien qu'il est impossible de savoir quelles questions au juste auront été posées par l'agent d'immigration. Comment saura-t-on qu'il a vraiment examiné le cas et posé les questions pertinentes? La jurisprudence a établi que cette possibilité devait être envisagée.

Or on a pu constater que le projet de loi cherche justement à renverser les jugements des tribunaux qui accordent certains avantages aux défenseurs des réfugiés, en colmatant les brèches qu'ils sont pu déceler, ce qui est inadmissible.

**M. Allmand:** On nous dit que le projet de loi ne prévoit pas d'audience devant un agent d'immigration principal. La décision sera prise par écrit, sans audience, uniquement sur le dossier.

**Me Lanoue:** C'est ce qui se fait d'ores et déjà quasi-judiciairement; je ne vois aucune raison de changer cela.

**M. Heap:** Vous allez apparemment aborder un autre point pour faire suite à ma première question concernant la réduction du nombre de réfugiés. Vous aviez deux exemples à nous donner. Quel est l'autre?

**Me Duquette:** Il y a la question des pays tiers sûrs ainsi que les critères d'admissibilité, qui sont tellement stricts aujourd'hui que bien peu de personnes pourront s'y conformer, surtout qu'il suffit qu'on ait lieu de croire que telle ou telle chose soit arrivée pour rejeter la demande.

**Me Yedid:** En outre, il y a les difficultés d'ordre administratif, entre autres l'obligation pour les réfugiés d'obtenir des visas des pays dont ils ressortissent, les difficultés de toutes sortes qui sont faites aux les demandeurs d'asile qui arrivent au Canada, les contrôles dans les aéroports étrangers, les demandeurs d'asile qui on fait descendre des avions à destination du Canada et qui risquent ensuite de longues périodes de détention, sans parler des sanctions qui frappent les compagnies d'aviation. Cela forme donc un tout.



[Text]

**Mr. Heap:** I think you said that there appears to be some desire for arbitrary power behind the security elements of the admission arrangements. You suggested that everybody here might be inadmissible, or this was suggested by the Canadian Bar yesterday, and they speculated on how many thousands of waivers the minister might be asked to sign from day to day, in order not to have a complete shutdown of all immigration. I would like you to explain, if you remember the reference I referred to, what you meant by a hidden purpose behind the admissions system.

**Mr. Jean-François Goyette (Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration):** I will answer in French.

Concernant les amendements qui ont été suggérés, entre autres aux articles 19 et 27, je dois vous avouer que la première fois que j'ai lu les amendements proposés, je me suis demandé si les fonctionnaires qui avaient rédigé cela haïssaient leur ministre de l'Immigration. Je me demandais où on allait avec ces nouveaux critères. En fait, les premières questions que je me suis posées concernant ce projet de loi sont celles-ci. Pourquoi propose-t-on ces modifications-là? Pourquoi veut-on étendre le filet pour les gens qui auraient commis des actes criminels dans leur pays et ainsi de suite? Pourquoi a-t-on étendu les dispositions concernant le terrorisme? Il y a également la question des personnes qui, à l'alinéa (1), sont de rang élevé et auraient participé à des actes de terrorisme ou à des violations graves et répétées contre les droits de la personne.

• 1205

Je suis convaincu personnellement que si ces dispositions sont adoptées telles quelles, elle vont faire en sorte que la Loi sur l'immigration deviendra totalement non gérable. On ne pourra pas l'administrer de façon efficace à cause de ces dispositions.

En ce qui concerne les critères d'inadmissibilité comme tels, il y a certains critères qui jouissent déjà d'une discrétion du ministre, entre autres à l'article 19(1) pour les dignitaires de rang élevé, mais la plupart des autres sont des critères d'inadmissibilité totale. C'est-à-dire que les personnes qui sont couvertes par ces critères sont des indésirables qu'on ne veut pas voir au Canada.

Il y a quelque chose d'important à signaler. Historiquement, lorsqu'on a rédigé les articles concernant l'inadmissibilité au Canada, on a voulu protéger le Canada des personnes qui avaient des dossiers criminels dans un autre pays et qui avaient commis des crimes pour lesquels il y avait des équivalences dans notre Droit canadien. C'était une façon juste et équitable de vérifier si quelqu'un était un indésirable. Si vous aviez été reconnu formellement dans un autre pays, ou même ici, comme ayant commis un acte criminel, vous deveniez indésirable.

En pratique, c'était parfois difficile à gérer, parce qu'il fallait faire des équivalences avec des infractions commises à l'extérieur, mais on devait au moins avoir des documents pour vérifier si une personne était effectivement un criminel.

[Translation]

**M. Heap:** Il semblerait donc, d'après vous, que les préoccupations en matière de sécurité masquent en réalité la volonté de disposer de pouvoirs arbitraires en ce qui concerne les demandeurs d'asile. Ainsi l'Association du Barreau canadien faisait valoir hier, comme vous aujourd'hui, que, dans ces conditions, chacun de nous ici pourrait être jugé inadmissible, si bien que le ministre serait obligé de signer, chaque jour, des milliers de dispenses, sans quoi l'immigration risquerait de s'arrêter complètement. Que voulez-vous dire au juste par but caché par les conditions d'admission?

**Me Jean-François Goyette (Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration):** I will answer in French.

I must tell you that the first time I read the amendments to sections 19 and 27 of the Act, I couldn't help thinking that the drafters must have hated the Minister of Immigration. I was wondering what was the purpose of these new criteria and why they were trying to broaden the net to catch people who might have committed criminal offences in their countries of origin and so forth and so on? Why have the provisions relating to terrorism been expanded? And there is also the question of persons, under subclause (1), who are or were senior members of a government that were engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations.

I personally am convinced that if those provisions are passed in their current form, they will make the Immigration Act totally unmanageable. It will no longer be possible to administer the Act effectively because of those provisions.

With respect to the eligibility criteria per se, there are already some that grant the minister some discretionary power—in particular sub-clause 19(1) that relates to senior members or senior officials of a government, although most of them involve absolute ineligibility. In other words, persons covered by those criteria are undesirables that we do not want in Canada.

Another important point should be raised here. Historically, when clauses relating to ineligibility have been drafted, there has been a desire to protect Canada against people with criminal records in other countries or who had committed crimes for which there was some equivalent in Canadian law. It was a fair and equitable way of determining whether someone was desirable or not. If you had been formally recognized in another country, or even here in Canada, as having committed a criminal offence, you automatically became an undesirable.

In practice, however, this provision was sometimes difficult to enforce, because there was a need to establish equivalencies with offences committed abroad, and authorities required a minimum number of documents in order to determine whether someone had in fact been a criminal.

## [Texte]

De plus, il est important de savoir qu'au Canada, on vit dans un système juridique où une personne qui n'a pas de dossier criminel est une personne qui n'a rien à se reprocher. Avec les modifications proposées, on change complètement cette façon de faire. Au fil des années, on a ajouté des critères beaucoup plus larges pour attraper les terroristes et pour faire en sorte que l'on puisse épingle les espions et les gens qui font partie d'organisations criminelles. Ces gens sont évidemment des indésirables au Canada. À cause de leurs activités criminelles, ils sont difficiles à retracer ou à retrouver. Souvent, il n'y a pas de jugements pour les gens qui font partie d'organisations criminelles. On a établi des critères très larges pour ces catégories de personnes. Si on a des motifs raisonnables de croire qu'ils font partie d'une organisation criminelle, terroriste ou autre, ils deviennent inadmissibles.

On étend à tous azimuts les motifs raisonnables. Si on a des motifs raisonnables de croire qu'une personne fait partie d'une organisation dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elle est une organisation criminelle, cette personne est inadmissible. À mon sens, cela est tellement large que cela couvre toutes sortes de situations baroques.

On dit que cela deviendra très difficile à gérer. Il y a des exemples qui peuvent frapper l'imagination et qu'il est utile de donner. Un exemple est celui de l'alinéa (1) pour les dignitaires de haut rang qui auraient été membres d'un gouvernement qui aurait commis des actes de terrorisme. C'est la situation qui a fait en sorte qu'il y a quelques années, le gouvernement français et l'armée française ont décidé de commettre un acte de terrorisme selon la définition de «terrorisme» telle qu'on la donne. On a coulé un bateau qui s'appelle le *Rainbow Warrior* en Nouvelle-Zélande. Si on appliquait la loi telle quelle, tous ceux qui ont fait partie du gouvernement français seraient inadmissibles ici. Naturellement, M. Mitterrand, le président, pourrait venir ici sous le couvert de l'immunité diplomatique, mais il y a un ministre qui s'appelle Laurent Fabius et qui n'est plus ministre du gouvernement. Il est venu cet été à Montréal. Si cette personne revenait à Montréal l'été prochain, elle tomberait sans équivoque sous la catégorie de l'alinéa 1). Je suis sérieux quand je dis cela. À mon sens, cette personne serait inadmissible au Canada sauf si le ministre consentait à la laisser passer selon les dispositions de l'alinéa 1).

## [Traduction]

Furthermore, it is important to remember that in Canada, we live under a legal system that states that someone who has no criminal record is someone beyond reproach. However, the amendments being proposed will mean a complete change in approach. Over the years, much broader criteria were added in order to allow us to catch terrorists, spies or people who belong to criminal organizations. Such people are clearly not wanted in Canada. Because of their criminal activities, they are difficult to trace or locate. Often there are no judgments regarding persons who are members of criminal organizations. Consequently, very broad criteria were developed for those categories of people. Thus, if there are reasonable grounds to believe that such a person is part of a criminal, terrorist or other organization, he automatically becomes ineligible.

Now however, the reasonable grounds concept is being extended in every direction. If there are reasonable grounds to believe that a person is part of an organization about which we have reasonable grounds to believe that it is a criminal organization, that person is automatically ineligible. In my view, that wording is so broad as to cover all sorts of weird situations.

We believe that the Act will become very difficult to administer. Some examples are particularly striking and are therefore worth drawing your attention to. One relates to sub-clause 1 which refers to senior members of or senior officials in the service of a government that was engaged in terrorism. Just to illustrate the point, some years ago, the French government and French army decided to commit an act of terrorism that would fit the definition of "terrorism" given here. A ship called the *Rainbow Warrior* was sunk near New Zealand. If the law as it is currently worded were enforced, any person who had been part of the French government at the time would be ineligible. Mr. Mitterand, the French president, could naturally invoke his diplomatic immunity in order to come to Canada, but a minister by the name of Laurent Fabius, who is no longer a minister, would be a different case, he came to Montreal this summer. The fact is, if he came back to Montreal next summer, he would definitely fall into the category described in subclause (1). I am perfectly serious about this. As far as I am concerned, he would be ineligible for entry to Canada unless the Minister agreed to allow his admission, as provided under subclause (1)

• 1210

Vous pouvez vous imaginer l'embarras du gouvernement et du ministre de l'Immigration si on interviewait M. Laurent Fabius à Montréal ou à Toronto, qu'on lui demandait comment il se fait qu'il ait été admis au Canada, et que l'on demandait au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de faire en sorte que M. Fabius quitte le Canada ou de lui donner une lettre reconnaissant que ce qu'il a fait à l'époque était effectivement du terrorisme, mais qu'il est quand même le bienvenu au Canada. Ce serait l'embarras total.

You can imagine how embarrassed the government or the Minister of Immigration would be if Mr. Laurent Fabius were to be interviewed in Montreal or Toronto, and he were asked how he had been able to gain entry to Canada, and if the Minister of Employment and Immigration were asked to take the necessary steps to remove Mr. Fabius from Canada or to provide him with a letter recognizing that the act he participated in at the time was indeed terrorism but that he was still welcome in Canada. It would be an extremely embarrassing situation.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Lanoue, I regret having to interrupt you. You have made that point very well, as have some other witnesses, but time has passed well beyond the 15 minutes. I would like the members to be able to get out and have a bit of a break because we have four witnesses this afternoon, which will take us right through until 6 p.m.

Mr. Jourdenais, can you limit yourself to 10 minutes?

**Mr. Jourdenais:** I'm used to limiting myself, but I'll try.

J'ai lu votre mémoire ce matin. Quand j'ai vu l'explication que venez de donner, j'ai ri, mais j'ai ri jaune. Je vois dans quel embarras le gouvernement canadien se trouverait si une chose semblable se produisait.

Bien que je ne sois pas avocat, je voudrais m'avancer sur un terrain glissant, celui du contrôle judiciaire. En vertu de la nouvelle loi, les décisions pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire, non pas la Cour d'appel, qui compte trois juges, mais par la section de la première instance, qui compte un juge.

Est-ce que le recours judiciaire par un seul juge au lieu de trois vous pose un problème?

**Me Lanoue:** Ce n'est pas tant le fait que ce soit entendu par un juge ou par trois juges qui pose un problème. C'est d'abord le fait que ce soit un contrôle judiciaire et non un appel, mais surtout le fait que, pour arriver à l'étape même du contrôle judiciaire, il faut d'abord obtenir la permission. Cela existe devant plusieurs juridictions à travers le Canada. Devant le Cour suprême ou la Cour d'appel du Québec, il faut obtenir la permission pour aller en appel, mais ce n'est le cas nulle part pour obtenir un contrôle judiciaire. C'est seulement dans le cas de la Loi sur l'immigration, je crois, que l'on retrouve cela dans toute la législation canadienne. Le champ de révision est limité, en ce sens qu'il n'y aura jamais un réexamen complet de la demande. Il n'y a pas de filet de sauvetage pour rattrapper les revendications qui auront été mal appréciées sur le plan de la crédibilité. On a affaire à des gens d'autres cultures, d'autres pays, et il peut facilement arriver qu'on évalue mal la crédibilité des gens parce qu'on a eu de la difficulté à les comprendre. Il faut comprendre qu'une demande de statut de réfugié, c'est une question de crédibilité à 95 p. 100.

**M. Jourdenais:** Tout à l'heure, on a dit qu'on vous avait consultés, qu'on avait passé une soirée avec vous. Votre groupe est tout jeune. Est-ce qu'on n'a pas déjà pris contact avec Me Duquette, qui a travaillé pour le compte d'un ministre de l'Immigration, mais qui a su comprendre et a quitté assez rapidement? C'était à la suite du projet de loi C-55, si je me souviens bien. Est-ce que vous avez déjà suggéré au ministre certaines idées sur la façon de faire appel ou sur la meilleure façon de procéder afin de protéger le requérant?

• 1215

**Me Duquette:** Écoutez, je peux vous faire une longue histoire là-dessus.

[Translation]

**Le président:** Maître Lanoue, je regrette d'avoir à vous interrompre. Vous avez très bien fait valoir cet argument, comme l'ont fait d'autres témoins avant vous, mais nous avons déjà dépassé de loin les 15 minutes accordées. J'aimerais pouvoir permettre aux membres de faire une petite pause tout à l'heure, car nous avons quatre témoins à entendre cet après-midi, ce qui va certainement nous prendre jusqu'à au moins 18 heures.

Monsieur Jourdenais, pourriez-vous vous limiter à 10 minutes?

**M. Jourdenais:** J'ai l'habitude de me limiter, et je vais donc faire un effort.

I read your brief this morning. When I saw the explanation that you have just given, I laughed, but then I realized I'd be laughing on the other side of my face. I can clearly see just how embarrassing such an occurrence would be for the Canadian government.

Although I am not a lawyer, I'm going to venture on to dangerous ground here and ask you about judicial review. Under the new legislation, decisions will be subject to judicial review, not by the court of appeal, which includes three judges, but by the trial division, which has only one.

Do you have any objection to judicial review being carried out by only one judge, rather than three?

**Mr. Lanoue:** It is not really the fact that one judge, rather than three, will be responsible for judicial review that poses the problem. First and foremost is the fact that it is judicial review and not an appeal and, an even more important point to be raised here is that in order to get to the judicial review stage, permission will first have to be granted. Such permission is required in a number of jurisdictions across Canada. For instance, before the Supreme Court or the Quebec court of appeal, permission must be obtained to appeal a judgement, but nowhere is that the case for judicial review. I believe the Immigration Act is the only piece of Canadian legislation containing such a provision. Further more, the scope of the review is limited, in the sense that there will never be a complete review of the claim. Consequently, there will be no safety net to allow us to save those claims which have improperly been determined not to be credible. Because we're dealing with people from other cultures and other countries, their credibility can easily be misjudged because we may have trouble understanding them. You must realize that a refugee claim revolves almost entirely around issues of credibility.

**Mr. Jourdenais:** Earlier, someone was mentioning that you had been consulted, or that officials had spent an evening with you. Your group is a recent one. Has contact not already been made with Mr. Duquette, who worked for an Immigration Minister but left fairly quickly when he realized what the situation was? It was sometime after Bill C-55, as I recall. Have you already made suggestions to the Minister as to appeal procedures or the best way of protecting the claimant?

**Mr. Duquette:** It's a long story, if you want to hear it.

[Texte]

**M. Jourdenais:** Non, non; j'ai une autre question à vous poser.

**Me Duquette:** Mais ça va être très court. Depuis que je m'occupe d'immigration, je considère qu'on doit avoir un appel véritable en matière de réfugié. À l'époque du projet de loi C-55, bien sûr c'était ce que tous les groupes au Canada demandaient. Ça n'a pas été accepté. Il y a quand même eu amélioration avec le projet de loi C-55 sur le plan de l'audition orale, il n'y a aucun doute. Les auditions sont nettement améliorées; elles sont beaucoup plus rapides. On est très contents de cela.

Mais d'un autre côté, l'appel est fondamental. On est encore pris avec le problème aujourd'hui; on le redemande aujourd'hui. Ce n'est pas une idée nouvelle.

**M. Jourdenais:** Présentement, et je parle d'immigration, on est censé essayer de trouver des gens qui vont demander le statut d'immigrant et de les placer à certains endroits au Canada, tel que Tinbouchou. D'accord? Certains avocats sont pour, d'autres sont contre. Ils donnent les raisons pour lesquelles ils sont pour ou contre. J'aimerais connaître votre opinion personnelle sur ce point, et surtout à titre d'avocat d'immigrants. Si vous avez un client de l'extérieur qui veut venir vivre au Canada et à qui l'on dit: Tu ne peux pas venir à Montréal, parce qu'on n'a pas besoin de gens avec ton expérience, mais par contre on en a besoin dans le comté de Charlevoix comme gardien de prison.

**Me Duquette:** C'est une question dont on n'a pas discuté ensemble. Je peux vous donner mon opinion et chacun pourra intervenir sur ce point. Je crois que si le délai n'est pas tellement long pour rester dans l'endroit précis où on l'assigne, ça peut être, jusqu'à un certain point, acceptable, étant donné que la personne est admise justement parce qu'il y a un besoin à tel endroit et qu'elle ne serait pas admise si elle ne s'engageait pas à aller à tel endroit.

Exemple classique: on n'a pas besoin de médecin à Montréal, donc on n'a pas besoin d'un médecin de plus à Montréal actuellement. Par contre, on en a besoin de façon évidente dans certaines régions éloignées. Si on dit à tel médecin: on sait que vous ne seriez pas accepté au Canada, donc la réponse est non sauf si vous voulez aller pour un an, ou deux, à tel endroit. Ça me paraîtrait correct à condition que la durée soit courte et à condition, bien sûr, qu'il y ait une possibilité de changer les conditions en arrivant ici et cela, pour des raisons bien précises.

Il peut y avoir toutes sortes de raisons qui font que ce n'est pas nécessaire de rester dans l'endroit qui était désigné au départ. Si c'est souple et que ça marche évidemment, avec les nécessités provinciales, ça peut ne pas être complètement contradictoire avec la Charte. De façon générale, ce genre de clause devrait être contradictoire avec la Charte étant donné le droit à la mobilité dans un pays. À ce moment-là, la personne serait tenue de rester dans un endroit pendant une certaine période.

Je ne peux pas vous donner de réponse plus précise que celle-ci parce qu'on n'a pas étudié ce cas.

[Traduction]

**Mr. Jourdenais:** No, no; I have another question for you.

**Mr. Duquette:** I will keep it short, then. Ever since I have been dealing with immigration matters, I have felt that there is a need for a real appeal in the area of refugee claims. When Bill C-55 was introduced, that is obviously what every group in Canada was asking for. However, it was not accepted. Some improvements were made in Bill C-55 with respect to the oral hearings; there is no doubt about that. Hearings are in fact greatly improved; the process is much faster and we are very happy about that.

On the other hand, the right of appeal is a fundamental one. And we still haven't solved that problem today; once again, we ask that there be a right of appeal. This is certainly not a new idea.

**Mr. Jourdenais:** As things currently stand—and I refer to immigration now—we are supposed to try to find people who want to become immigrants and send them to various places in Canada, like Tinbouchou. Now, some lawyers are in favour of this, others, are not. They have all given the reasons why they are or why they are not in favour. However, I would like to hear your personal views on the subject, particularly since you are an immigration lawyer. What do you think of a situation where your foreign client, who wants to come to Canada, is told: You cannot go and live in Montreal, because we don't need people with your kind of experience there; however, we do need people like you to work as prison guards in the riding of Charlevoix.

**Mr. Duquette:** Well, this is not something that we have discussed as a group. I can certainly give you my personal opinion and let the others make comments if they wish. I myself believe that if the period of time that he is required to stay in that specific place is not excessive, such a process is acceptable to a certain point, given that that person is being allowed into Canada because of a need in a specific region of the country and that he or she would not be allowed in without a commitment to go there.

Just to give you a classic example, we have no need for doctors in Montreal now; therefore, there is no reason to allow one more doctor into Montreal. On the other hand, we very clearly require doctors in some remote areas. So, if we say to a doctor: You will not be granted admission to Canada unless you agree to go to such and such a place for a year or two, I see nothing wrong with that provided that it is for a short period of time and that there is an opportunity to change those conditions once he arrives here, for very specific reasons.

There may be all sorts of reasons why there may no longer be a need for him to stay in the area he was assigned to initially. If the process is flexible and if it works well, fitting in with provincial requirements, it may very well not be contrary to the Charter. Generally speaking, this type of clause should be contrary to the Charter given the mobility rights it guarantees. Under such circumstances, the person would be required to stay in that place for only a limited period.

I am afraid I cannot give you a more precise answer, since we have not in fact studied the issue.



[Text]

**Me Yedid:** Je pense qu'il y a d'autres considérations dont il faut tenir compte pour ce problème. Nous savons tous que la sélection des immigrants se fait, au Québec en tout cas, par l'entremise d'Immigration Québec exclusivement qui, eux aussi. .

**M. Jourdenais:** Mais on dit que l'entente devrait se faire avec les provinces.

**Me Yedid:** Mais au demeurant, je pense que ces dispositions de la loi sont orientées effectivement vers la canalisation des investisseurs dans certaines régions. Un mécanisme beaucoup plus approprié consisterait à développer des systèmes et des mécanismes permettant l'évolution et l'établissement d'entreprises dans ces régions-là avec l'investissement de fonds, si vous voulez, de certains entrepreneurs, plutôt que de contraindre un immigrant, ou un investisseur, ou des gens d'affaires à s'installer dans des régions de cette manière.

**M. Jourdenais:** D'accord.

Do I have time for a little one?

**The Chairman:** One short one, please.

**M. Jourdenais:** J'ai lu votre mémoire, comme je vous l'ai dit. À la page 12, vous parlez de l'article 46.01(3). En passant, c'est bien décrit et j'ai commencé à comprendre la loi à la suite de ça. Il est dit:

Nous réitérons ce que nous avons déjà indiqué à propos du tiers-pays sûr. Cependant, il est totalement incompréhensible qu'on puisse considérer le pays de provenance de l'intéressé alors que cette personne y a séjourné de façon illégale.

• 1220

Qu'entendez-vous par «séjourner»? Qu'est-ce que vous entendez par «façon illégale»? S'il part de Sri Lanka, s'arrête à Zurich, et ensuite s'en vient à Montréal, il n'a pas séjourné trop longtemps.

**Me Lanoue:** Mais s'il a voyagé avec un faux document, il a séjourné forcément illégalement. Et comme la plupart des revendicateurs voyagent souvent avec de faux documents, ils n'ont pas été admis légalement, c'est clair, dans les différents pays qu'ils ont parcourus le long de leur trajet.

**M. Jourdenais:** Et êtes-vous d'accord avec la façon dont on traite les gens qui entrent au pays avec de faux documents ou aucun document, et que l'on permette la fouille maintenant, les empreintes digitales, etc., etc.?

**Me Lanoue:** En pratique, cela se fait déjà, que ce soit l'agent des douanes ou l'agent d'immigration qui le fasse. C'est plutôt ce qu'il y a derrière le principe de faire presque passer un revendicateur, ou une personne cherchant l'admission au Canada, comme un criminel. C'est plutôt à l'approche globale que nous en voulons, et à la conséquence que cela peut avoir sur le statut de réfugié, à savoir que cela crée un fardeau de preuve différent pour les gens qui n'auraient pas de documents, alors que c'est un phénomène qui est reconnu, même par le Haut Commissariat des Nations Unies. Cela arrive souvent. On exige que ces gens-là aient un fardeau de preuve différent. Il me semble que la

[Translation]

**Ms Yedid:** I think there are also other considerations that must be borne in mind with respect to this problem. We all know that immigrant selection—at least, in Quebec—is done by Quebec immigration authorities exclusively and that they, too. .

**Mr. Jourdenais:** But we are saying that agreements would have to be reached with the provinces.

**Ms Yedid:** The fact remains however, that these amendments are really directed at channelling investors to certain areas of the country. A much more appropriate mechanism would be a system allowing businesses to establish themselves and develop in specific regions through funds invested by entrepreneurs, rather than forcing an immigrant or investor or business person to establish himself in these areas.

**Mr. Jourdenais:** I see.

Ai-je le temps de poser une dernière petite question?

**Le président:** Une toute petite, s'il vous plaît.

**Mr. Jourdenais:** I read your entire brief, as I said earlier. On page 12, you mention sub-clause 46.01(3). By the way, your comments here are very clear and it was only once I had read them that I began to understand the legislation. It says here:

Our previous comments about the idea of a safe third country apply here as well. However, it is totally beyond our comprehension as to how the last country in which a person found himself before coming to Canada, could be considered that person's country of origin whether or not that person was lawfully in that country.

What do you mean by “not lawfully staying in that country”. If he leaves Sri Lanka, makes a stop-over in Zurich and then comes on to Montreal, he hasn't really stayed in that country for long.

**Mr. Lanoue:** But if he has been travelling with false papers, his stay in that country cannot be considered to be anything but unlawful. And since most refugee claimants often travel with false documents, they obviously were not legally admitted in the various countries they have passed through along their travels.

**Mr. Jourdenais:** And do you agree with the proposed treatment for people entering the country with false documents or no documents whatsoever—namely, that searches and fingerprinting, etc, should be allowed?

**Mr. Lanoue:** Well, this is already occurring, whether it is the customs officer or the immigration officer who does it. The real issue is what is behind the principle of treating every refugee claimant or every person seeking admission to Canada like a criminal. It is really the overall approach and its consequences for the refugee determination process that we take issue with, as we believe it will create a different burden of proof for people without documents, even though it is a common occurrence, and one that is even recognized by the UNHCR. It frequently happens. We will be imposing a different burden of proof on those people. As I see it, section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms

[Texte]

Charte canadienne des droits et libertés, à l'article 15, ne permet pas ce genre de discrimination-là, fondée sur la nationalité, par exemple, ou sur des faits aussi bêtes que la possession ou la non-possession de documents d'identité.

**M. Jourdenais:** Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

**Me Duquette:** Permettez-moi juste une très brève réponse là-dessus. On a toujours une meilleure vision des choses quand on est éloigné dans le temps, que lorsque l'on a le nez directement sur la situation. Il est évident que lorsqu'une personne essayait de quitter l'Allemagne nazie parce qu'elle était juive juste avant la dernière guerre mondiale, elle avait presque l'obligation d'avoir de faux documents. Et à tous ces gens qui ont réussi à sortir de l'Allemagne nazie avec de faux documents, et qui ont sauvé leur vie de cette manière, on ne peut pas reprocher de s'être servi de faux documents.

Quand des personnes arrivent ici dans une situation semblable, plusieurs années plus tard on leur dit: écoutez, vous avez de faux documents et ici c'est totalement inacceptable. Cela n'a aucun sens d'avoir un régime différent pour quelqu'un qui a de faux documents. C'est presque dans la nature du réfugié que d'avoir de faux documents. C'est tout.

**The Chairman:** On behalf of the members, I want to thank you again for a first-rate brief, which is exactly how it should come to a legislative committee.

**Mr. Jourdenais:** On a point of order, did we accept their brief to put in the...?

**The Chairman:** Yes. I was seeking unanimous consent to append.

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Members, we stand adjourned until 2 p.m. this afternoon.

## AFTERNOON SITTING

• 1406

**The Chairman:** I call this meeting to order. We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof. We're on clause 1.

Colleagues, we're very privileged to have before us this afternoon, Mr. Arthur C. Helton, who is with the Lawyers Committee for Human Rights in the United States of America. Mr. Helton, welcome. I know you're familiar with our process. Perhaps you could give us 15 or 20 minutes of comments and then we will have the three parties question you. It will take roughly an hour in total. You have the floor, sir.

**Mr. Arthur C. Helton (Director, Refugee Project, Lawyers Committee for Human Rights, New York):** Thank you, Chairman Thacker and members of the subcommittee. I am honoured to be invited to testify at these hearings on Bill C-86. I would like to, at the outset, simply introduce the Lawyers Committee for Human Rights, which has since 1978 worked to promote international human rights and refugee protection, including promoting non-discrimination and fairness for refugees seeking protection in the United States or elsewhere.

[Traduction]

does not allow that type of discrimination, based on nationality, for instance, or on something as silly as whether or not someone had appropriate identification.

**Mr. Jourdenais:** Thank you very much, thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Duquette:** I would just like to make a couple of brief comments in that connection. One always has a better perspective on things with the passage of time, as opposed to being directly involved in a situation. There is no doubt that someone trying to leave nazi Germany because he was jewish just before the Second World War really had no choice but to have false identity papers. And certainly, all those people who managed to get out of nazi Germany with false papers and were therefore able to save their lives cannot be blamed for having to resort to that.

But when people arrive here in similar circumstances, some years later, we say to them: Well, you have false papers and that is totally unacceptable here in Canada. It makes no sense whatsoever to have a different regime for people with false papers. It is pretty well part of the course when you're a refugee. That's just the way it is.

**Le président:** Au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier encore une fois pour votre excellent mémoire qui nous est venu dans une forme qui convient parfaitement à un comité législatif.

**M. Jourdenais:** J'invoque le Règlement. Avons-nous accepté d'annexer leur mémoire au...?

**Le président:** Oui. J'allais justement demander le consentement unanime des membres pour l'annexer.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La séance est donc levée jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. Nous en sommes à l'article 1.

Nous avons l'honneur d'avoir comme témoin cet après-midi Me Arthur C. Helton du Comité des avocats pour la défense des droits de la personne des États-Unis. Je vous souhaite la bienvenue, maître Helton. Vous avez un quart d'heure environ pour faire votre exposé, après quoi les députés des trois partis vont vous interroger. En tout, nous serons à votre disposition pendant une heure. Vous avez la parole.

**Me Arthur C. Helton (directeur, projet pour les réfugiés, Comité des avocats pour la défense des droits de la personne, New York):** Merci, monsieur le président. Je suis très honoré d'avoir été invité à témoigner devant vous relativement au projet de loi C-86. Depuis 1978, le Comité des avocats pour la défense des droits de la personne oeuvre pour la protection internationale de ces droits et celle des réfugiés qui cherchent à s'établir aux États-Unis ou ailleurs et contre la discrimination et l'injustice à leur égard.



## [Text]

In terms of myself, I am the Director of the Refugee Project of the Lawyers Committee and I teach immigration and nationality law at the New York University School of Law.

In my testimony, which I will simply summarize in oral fashion, I would like to address briefly three points: first, the respects in which the specific provisions of Bill C-86 may infringe upon principles of international law concerning human rights and refugee protection; second, the situation of the United States, in the context of provisions in the bill that would authorize limiting access to refugee status determinations procedures in Canada; and third, prospects for regional co-operation in North America on issues of asylum and refugee protection.

I would simply, as a background matter, invoke the fundamental human rights of refugees not to be returned to places where they may experience persecution as the starting point for the discussion of the international law dimension and the respects in which Bill C-86 may raise questions about compliance.

In terms of criteria set forth in the legislation, there are three specific criteria that I would point to at the outset. There is a provision in the bill that would deny protection to claimants who destroyed or disposed of documents that pertained to the person's identity without valid reason. The provisions that would deny claimants who have visited a country of origin or have come from a country that respects human rights are problematic as well. It is our view that these provisions are in the nature of categorical disqualifications, in terms of criteria, that deprive refugees of the sort of individualized justice to which they should be entitled and which is inherent in the refugee definition, the notion of an individual who has a well-founded fear of persecution. These provisions should be deleted in order not to risk non-compliance with international standards and law.

• 1410

In terms of procedure I would simply note the provisions of Bill C-86 that propose to delete the principle of non-unanimity among certain two-person adjudicator panels. I should say that this provision has been invoked by Canadian authorities, and indeed by others involved in international refugee discussions, as an important way to institutionalize the internationally recognized principle of according refugees the benefit of the doubt. This is a principle that should inform policy-making, application of criteria, formulation of procedures, and evidentiary determinations. It is our view that if this is not retained, some other measure should be assured to guarantee that the internationally recognized benefit of the doubt principle is respected.

I would next like to highlight the provision in Bill C-86 that may herald the greater use of detention by limiting review to 30-day periods. Our concern here is that the relaxation of review provisions would risk arbitrary detention, which is prohibited by international human rights instruments, including the International Covenant on Civil and Political Rights. That concern, we think, should cause that provision to be revisited.

## [Translation]

J'occupe le poste de directeur du projet pour les réfugiés au comité des avocats et j'enseigne le droit de l'immigration et de la nationalité à la Faculté de droit de l'Université de New York.

Je voudrais, si vous le permettez, aborder brièvement trois questions: premièrement, la mesure dans laquelle certaines dispositions du projet de loi C-86 risquent de contrevenir au droit international relatif aux droits de la personne et à la protection des réfugiés; deuxièmement, la situation aux États-Unis à la lumière des dispositions du projet de loi qui limiteraient, au Canada, l'accès aux procédures relatives à la revendication du statut de réfugié et troisièmement, les possibilités de coopération nord-américaine en ce qui concerne le droit d'asile et la protection des réfugiés.

Je tiens tout simplement à souligner le droit humain fondamental des réfugiés de ne pas être refoulés là où ils risquent d'être persécutés, ce qui doit servir de toile de fond à toute discussion sur la mesure dans laquelle les dispositions du projet de loi C-86 risquent de contrevenir au droit international.

Je voudrais tout d'abord dire quelques mots au sujet de trois dispositions du projet de loi. La première de celles-ci prévoit qu'un demandeur d'asile qui a détruit ses documents d'identité officiels sans motif valable n'aurait pas droit à protection. Les dispositions permettant de rejeter les demandes d'asile des personnes qui se sont rendues entre-temps en visite dans leur pays d'origine ou qui viennent d'un pays où les droits de l'homme sont respectés, sont également sujettes à caution. À notre avis, ces dispositions qui excluent des catégories entières de réfugiés au lieu de prévoir un traitement judiciaire individualisé auquel ils auraient droit et qui est inhérent à la définition de réfugié, c'est-à-dire de quelqu'un qui est fondé à croire qu'il pourra être persécuté. Ces dispositions devraient donc être supprimées, car elles pourraient contrevenir aux prescriptions du droit international.

Venons-en maintenant aux dispositions de procédure du projet de loi qui suppriment le principe de la non-unanimité pour certaines commissions composées de deux arbitres. Je vous ferai d'ailleurs remarquer que cette disposition a justement été invoquée aussi bien au Canada que par d'autres autorités qui participent aux discussions sur les réfugiés, comme étant une mesure importante pour accorder le bénéfice du doute aux réfugiés. Ce principe devrait servir de base à toute formulation de politique, l'application de critères, de procédure et de détermination de la preuve. Si cette disposition est supprimée, elle devrait être remplacée par une autre qui garantirait le bénéfice du doute internationalement reconnu, aux demandeurs d'asile.

J'en arrive maintenant à la disposition du projet de loi qui limite à un maximum de 30 jours l'examen d'un dossier, ce qui risque de multiplier les cas de détention. Cette disposition risque d'ouvrir la voie à la détention arbitraire qui est interdite par divers accords internationaux sur les droits de la personne, y compris la Convention internationale sur les droits civiques et politiques. Il faudrait donc pour cela revoir cette disposition.

## [Texte]

In terms of access, issues that I know have been discussed in some detail in these proceedings, it is our view that in order to respect fully the non-return obligations concerning refugees under international law, access provisions should be amplified in Bill C-86 that would restrict access to the Canadian asylum procedure for persons coming from certain countries deemed respectful of human rights, or to comply with article 33 of the 1951 convention relating to the status of refugees, or its 1967 protocol.

In that respect there are several points that we think are worth consideration. First, we believe that the provisions should be amplified to make it clear that all the human rights of refugees must be respected in accordance with not only the refugee instruments but international human rights instruments as they pertain to all persons and not just to nationals of countries in question.

Also, specific provision should be made to ensure that designated countries agree in advance to accept back claimants deemed ineligible under these provisions and give them access to a fair and reliable determination system. This safeguard is necessary in order to avoid an indirect return to the country of origin. Such advance assurances can be secured in several ways: through international multilateral arrangements such as the Dublin Convention; bilateral arrangements such as the memorandum of understanding currently under discussion between the United States and Canada; or on a case-by-case basis where, prior to removal, an assurance of acceptance is secured from the authorities to which that individual would be sent. This is the procedure that is used in the United States for deportation.

I would also like to introduce for your consideration a few points about the current state of asylum and refugee policy in practice in the United States, as that I think will become relevant to your deliberations and considerations regarding the safe third country designation provisions.

There are, I think, several reasons to consider carefully the concept of designating safe third countries. The first is the obvious diplomatic and political difficulty that would be occasioned by excluding a country such as the United States in the formulation of such a list by Canadian authorities regardless of the merits of the designation. In our view, at the very least Bill C-86 should include close parliamentary oversight for the establishment and maintenance of such listings.

Other substantive problems would have to be confronted in terms of a designation regarding the United States. One technical but important doctrinal point is that the United States has chosen to apply a higher standard for purposes of non-return than is authorized under international law. Specifically, the United States Supreme Court has upheld an administrative interpretation requiring that an alien demonstrate a clear probability, as opposed to a well-founded fear of persecution, in order to be entitled to relief under U.S. law, and particularly the analogue to article 33 of the refugee convention.

## [Traduction]

Nous sommes par ailleurs d'avis que pour respecter pleinement l'interdiction de refouler les réfugiés prévue en droit international, il faudrait amplifier les dispositions du projet de loi C-86 qui restreignent l'obtention du droit d'asile au Canada à l'égard des personnes venant de pays où les droits de l'homme sont respectés et pour se conformer aussi à l'article 33 de la Convention de 1951 sur le droit des réfugiés ainsi que le protocole de 1967.

Il y a plusieurs points dont il faudrait tenir compte, à notre avis. Je tiens tout d'abord à souligner à cet égard que ces dispositions devraient prévoir que tous les droits de la personne doivent être respectés à l'égard des réfugiés, conformément non seulement aux conventions internationales sur les réfugiés, mais également aux conventions internationales sur les droits de la personne qui s'appliquent à l'humanité tout entière et pas uniquement aux ressortissants de certains pays.

Une autre mesure devrait expressément prévoir, par ailleurs, que les demandeurs jugés inadmissibles en vertu de ces dispositions, puissent être refoulés vers des pays qui sont disposés à les recevoir, que leurs dossiers seront examinés de façon équitable, évitant ainsi qu'ils soient éventuellement renvoyés dans leurs pays d'origine. Il y a divers moyens d'obtenir cette sorte de garantie: par le biais d'accords internationaux multilatéraux tels que la Convention de Dublin, par des accords bilatéraux comme le protocole d'accord actuellement à l'étude entre les États-Unis et le Canada ou encore, cas par cas, mais en s'assurant avant de refouler un réfugié, qu'il sera accueilli par le pays de destination. C'est ce que font notamment les États-Unis.

Permettez-moi de vous dire maintenant quelques mots au sujet de la politique du droit d'asile et de refuge pratiquée actuellement aux États-Unis, qui pourrait vous intéresser notamment lorsque vous aurez à examiner les dispositions relatives aux pays tiers sûrs.

La notion de pays tiers sûr mérite mûre réflexion. Il est évident que si le Canada décidait d'exclure un pays comme les États-Unis de la liste des pays tiers sûrs, cela entraînerait toute sorte de problèmes politiques et diplomatiques. Nous estimons que le projet de loi C-86 devrait prévoir que le Parlement aura son mot à dire en ce qui concerne l'établissement de cette liste.

D'autres questions de fond se posent en ce qui concerne l'inclusion des États-Unis dans la liste des pays tiers sûrs. Un point d'ordre technique, mais un important principe aussi, est le fait que les États-Unis appliquent des critères plus stricts que ceux prévus en droit international en ce qui concerne le non-refoulement de réfugiés. Ainsi, la Cour suprême des États-Unis a confirmé une décision administrative exigeant qu'un demandeur d'asile démontre clairement qu'il risque d'être persécuté et non pas simplement qu'il a de bonnes raisons de craindre qu'il le sera pour obtenir le droit d'asile aux États-Unis, ce qui rappelle l'article 33 de la Convention sur les réfugiés.



[Text]

[Translation]

• 1415

At the very least, in our view, the Attorney General of the United States would be required to give a binding assurance, probably through formal administrative rule-making, that international standards would be applied in the future in order for the United States to be considered to comply with article 33 of the convention as a matter of doctrine within the meaning of Bill C-86.

Additionally, we would offer for your consideration the problematic and indeed, in our view, flagrantly violative program of forcibly returning Haitian boat people on the high seas to Haiti without any inquiry into their claims of persecution. About 3,000 Haitian boat people have been returned in this fashion since the issuance of a May 24, 1992 presidential executive order, and this fundamental violation of article 33, absent a revision of the executive order, would in our view preclude designation of the United States as a complying nation within the meaning of the bill.

I think in a more fundamental and long-term sense, it will be important to take into consideration the state of asylum adjudications in the United States in considering a safe third country designation. A new asylum system was established in the United States and unveiled on April 2, 1991. In essence, this new system is designed to enhance adjudication when individuals in the United States affirmatively present claims to immigration authorities. This new regime is based on a professional corps of 160 asylum officers who have been recruited to positions at a higher classification than was previously the case. They are currently on staff and located in several offices around the country. They are supervised by the INS headquarters in Washington, D.C., and they have received specialized training, as well as support from a small documentation and resource centre.

Clearly, preliminary progress has been made in achieving the objectives of the new system. Many members of the new asylum corps were recruited from outside of INS, including several lawyers. The asylum officers' training program includes materials and instruction more professional in character than has been the case in the past. Traditionally asylum adjudications in the United States have been distorted by political considerations with unjustifiably low approval levels for certain national groups, such as Guatemalans, Haitians and Salvadorans.

Many commentators are hopeful that the new INS system will ensure that adjudicators are better insulated from foreign policy considerations than has been the experience in the past and that they will also be better insulated from immigration enforcement priorities since they report to a central authority in Washington and not to local immigration officials. However, it is certain that the fact that the asylum adjudication corps is located within the Immigration and Naturalization Service cannot fully insulate it from these enforcement priorities.

In terms of current practice, statistical information generated by the INS reflects a backlog at the end of June, 1992, of 227,808 claims in the seven regional asylum offices. In the first nine months of fiscal year 1992, asylum officers

Nous estimons que le procureur général des États-Unis devrait formellement donner des garanties officielles, qu'à l'avenir les normes internationale seront appliquées, car ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra considérer que les États-Unis respectent l'article 33 de la Convention sur les réfugiés en tant que principe conforme à l'esprit du projet de loi-C-86.

Nous vous rappelons, par ailleurs, que le refoulement par les États-Unis des boat people haïtiens vers leur pays d'origine, sans leur donner la possibilité de s'expliquer, constitue vraisemblablement une violation flagrante des conventions internationales. Ainsi, environ 3 000 d'entre eux ont été refoulés depuis le décret du président américain, en date du 24 mai 1992, ce qui est contraire à l'article 33 de la convention; tant que ce décret restera en vigueur, je ne vois pas comment les États-Unis pourraient figurer sur la liste des pays tiers sûrs dont fait état le projet de loi.

Il faut d'ailleurs prendre en compte, dans une perspective plus fondamentale et à long terme, la façon dont les États-Unis traitent les demandes d'asile en ce qui a trait à la désignation des pays tiers sûrs. Un nouveau système a été introduit aux États-Unis le 2 avril 1991. Il vise en principe à améliorer le système d'arbitrage lorsque des demandeurs d'asile revendiquent le statut de réfugié aux États-Unis. Cent soixante agents spéciaux ont été recrutés à un niveau supérieur à celui qu'occupaient leurs collègues par le passé. Ils sont répartis un peu partout dans le pays; ils activent du siège social du service de l'Immigration et de la Naturalisation à Washington, ont reçu une formation spécialisée, et disposent d'un petit centre de documentation.

Le nouveau système mis en place semble bien fonctionner jusqu'ici. Parmi les agents nouvellement recrutés, hors du Service de l'Immigration, figurent un certain nombre d'avocats. Ces agents ont d'ailleurs reçu une formation plus professionnelle que par le passé. Les décisions en matière de demandes d'asile étaient auparavant teintées de partisanerie politique aux États-Unis, si bien que les demandes d'asile de ressortissants de certains pays comme le Guatemala, Haïti et El Salvador étaient pour la plupart rejetées sans motif valable.

De nombreux commentateurs espèrent que ces agents recrutés suivant le nouveau système seront moins influencés par des considérations de politique étrangère que par le passé et que, relevant désormais de Washington plutôt que de bureaux locaux de l'immigration, leurs décisions ne seront pas fonction des priorités en matière d'application des normes d'immigration. Cependant le fait même que ces agents dépendent du Service de l'Immigration et de la Naturalisation, ne les isole pas tout à fait de ces priorités.

D'après les statistiques de ce service, on recensait, à la fin juin 1992, 227 808 demandes d'asile dans les sept bureaux régionaux. Au cours des neuf premiers mois de l'année financière 1992, 2 844 demandes avaient été acceptées et 3 807,

## [Texte]

had approved 2,844 cases and denied 3,807, for a 43% approval rate. In June 1992, however, 2,138 cases were denied and 480 were approved, for an approval rate of 18%. This lower rate is attributed by senior U.S. officials to a more concerted effort in that month of June 1992 to issue apparently backlog denials. It is unclear whether this trend will continue.

**Mr. Heap:** In the first nine months of fiscal year 1992. . . When does your fiscal year start?

**Mr. Helton:** On October 1. So this runs from October of 1991.

**Mr. Heap:** To May 31, I guess.

**Mr. Helton:** That's right.

• 1420

According to the computer database, which is still in the process of being established by the U.S. immigration authorities, the largest pending caseload of asylum applications by national groups in the United States as of June 1992 are applicants from Guatemala, 59,153; El Salvador, 39,309; Nicaragua, 20,162; and Haiti, 2,829. Those numbers are not fully representative of the actual caseload, however, in the sense that clearly not all information concerning cases has yet been put into the database, including the 10,319 Haitians who are screened in for purposes of consideration for asylum in the United States in a pre-screening program at Guantanamo Bay, Cuba.

One lesson is well established in terms of management at the Immigration and Naturalization Service; that is, its information systems are notoriously inadequate.

In basic terms, then, the United States asylum program has yet to be fully implemented. For example, of 75 cases filed in our program of volunteer lawyers in the regional office in Newark, New Jersey, only eight interviews have been scheduled and only one positive decision rendered. No negative decisions have yet been rendered.

Obviously, delays in adjudication can be protracted with concomitant difficulties caused in terms of family reunification and the ability of individuals to establish themselves in the community, a concern that I believe is evident in Bill C-86 in addressing the problem in Canada.

In terms of the prospects of regional arrangements, I think it's important to note that there are many ways in which the governments of Canada, the United States and Mexico are in discussion and considering arrangements. The provisions in Bill C-86 that would permit the negotiation of international agreements concerning the responsibility for examining asylum requests must, in light of these discussions, be carefully considered.

In North America, recent laws and procedures have been introduced in Canada, the United States and Mexico relating to asylum. The immigration authorities in all three countries co-operate to some extent on asylum matters, including a proposal, evidenced in many recent discussions by Canadian officials, to return asylum seekers from Canada to the United States, where they had previously entered and sojourned, and co-ordination between Mexico and the United States

## [Traduction]

rejetées, soit un taux d'approbation de 43 p. 100. En juin 1992, en revanche, 2 138 demandes ont été rejetées et 480 acceptées, ce qui représente un taux d'acceptation de 18 p. 100 seulement. Il est difficile de prévoir si cette tendance se maintiendra ou non.

**M. Heap:** Les neuf premiers mois. . . Quand l'année financière commence-t-elle chez vous?

**M. Helton:** Le 1<sup>er</sup> octobre. Ces chiffres partent donc du 1<sup>er</sup> octobre 1991.

**M. Heap:** Jusqu'au 31 mai, je présume.

**M. Helton:** C'est exact.

D'après une base de données informatisée que sont en train de mettre en place les instances américaines d'immigration, le plus important arriéré de demandes d'asile par groupe national aux États-Unis, au mois de juin 1992, était représenté par les demandes de Guatémaltèques (59 153), de Salvadoriens (39 309), de Nicaraguéens (20 162) et de Haïtiens (2 829). Ces nombres ne témoignent pas vraiment de la charge de travail, cependant, en ce sens que la base de données ne comporte pas encore toute l'information relative aux cas, y compris aux 10 319 Haïtiens dont la demande d'asile aux États-Unis a résisté à une première instruction menée à Guantanamo Bay, à Cuba.

Ce n'est un secret pour personne que les systèmes d'information destinés aux gestionnaires du Service d'immigration et de citoyenneté sont inadéquats.

Essentiellement, le programme établi récemment par les États-Unis pour étudier les demandes d'asile n'a pas encore été entièrement mis en oeuvre. Ainsi, des 75 demandes présentées par des bénévoles du *Lawyers Committee* au bureau régional d'octroi d'asile de Newark, au New Jersey, seulement huit entrevues ont été fixées et seulement une décision favorable a été rendue. Par contre, aucune demande n'a jusqu'ici été rejetée.

De toute évidence, les retards d'arbitrage peuvent être très longs, avec les difficultés que cela entraîne en termes de réunion des familles et de capacité de s'établir dans la collectivité—une préoccupation à laquelle le projet de loi C-86 cherche à répondre au Canada.

Pour ce qui est des ententes régionales, insistons sur le fait que les gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique ont entrepris diverses formes de discussion et conclu des ententes. Les dispositions du projet de loi C-86 qui autoriseraient la négociation d'accords internationaux relatifs au partage de la responsabilité d'examen des demandes d'asile doivent donc être examinées avec soin.

En Amérique du Nord, de nouvelles lois et de nouvelles formalités ont été adoptées au Canada, aux États-Unis et au Mexique en ce qui a trait aux demandes d'asile. Les autorités en matière d'immigration des trois pays ont amorcé une coopération sur cette question et notamment sur une proposition, ainsi qu'il en a été souvent question parmi les instances canadiennes, de retourner les demandeurs d'asile du Canada aux États-Unis lorsque c'est dans ce pays qu'ils sont



[Text]

regarding the interception of Central Americans, particularly in the interior and southern regions of Mexico.

The United States also provides financial assistance to the Mexican authorities to defray the costs of removing aliens, some of whom are asylum seekers, from non-contiguous countries to Mexico.

Lastly, informal, trilateral meetings between Canadian, U.S. and Mexican authorities have been held, in Texas last September and in Mexico this past July. Another meeting may be scheduled as early as January in Canada.

These discussions concern issues of harmonization of policies and procedures, which in principle are desirable aspirations. But arrangements on a regional basis will likely remain elusive until the respective systems achieve substantial equivalence in terms of the quality of status determination.

In our view, the international consensus respecting the protection of refugees and displaced persons must be preserved. Shortcuts or pragmatic approaches must not undermine paramount principles of asylum and temporary refuge. We would offer these principles to you as the measures by which provisions of Bill C-86 should be evaluated.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Helton.

**Mr. Allmand:** In the current law, as you may know, eligibility is decided upon at the preliminary stage hearing, the first stage hearing. In this bill, the first stage hearing is done away with and eligibility is referred to a senior immigration officer to decide upon. Among the criteria, there are five established for the senior immigration officer to decide upon eligibility to proceed on to the Immigration and Refugee Board.

• 1425

In questioning the minister and officials when they were before us, I suggested this was a quasi-judicial process and there should be due process, the right to attorney and so on. They said this was purely an administrative stage where the senior immigration officer would merely look at factual situations and that was it. There would be no right to an attorney and no hearing. The decisions would be made based on documents.

I refer you to one of the five criteria that is to be used by the senior immigration officer. The first one is whether or not there has been prior recognition of refugee status in another country.

I want to ask you something because of your experience in this field. It has been suggested to us that prior recognition of refugee status in other countries isn't always so clear. In Canada we've had a tribunal that made a judgment whether or not you're recognized. I am led to believe that in many other countries there are no such tribunals. Very often there aren't even documents that would make it clear. I would like you to enlighten us on this. Is it always absolutely clear when

[Translation]

arrivés et où ils ont séjourné, et le Mexique et les États-Unis ont commencé à coordonner l'interception de ressortissants d'Amérique centrale au Mexique, particulièrement à l'intérieur et au sud de ce pays.

Les États-Unis aident aussi financièrement les Mexicains à payer le coût d'expulsion des étrangers, dont certains sont des demandeurs d'asile, de pays non contigus.

Finalement, des rencontres trilatérales ont eu lieu entre les Canadiens, les Américains et les Mexicains au Texas, en septembre dernier, et au Mexique, en juillet dernier. Une autre réunion pourrait avoir lieu au Canada dès janvier prochain.

Il y était question d'harmoniser les politiques et les formalités, ce qui est souhaitable, en principe. Cependant, les arrangements ne se concrétiseront vraisemblablement pas à l'échelle régionale tant que les différents processus n'auront pas été uniformisés considérablement en ce qui concerne la qualité des déterminations.

Le consensus international au sujet de la protection des réfugiés et des personnes déplacées doit être préservé. Les raccourcis et les approches pragmatiques ne doivent pas saper les principes primordiaux d'asile et de refuge temporaire. C'est dans cette optique qu'il faudrait évaluer les dispositions du projet de loi C-86.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Helton.

**M. Allmand:** D'après la loi actuelle, comme vous le savez, l'admissibilité est déterminée à la première étape, celle de l'étude préliminaire. Dans ce projet de loi, on supprime l'audience de la première étape et l'admissibilité est déterminée par un agent d'immigration principal. Sa décision doit être prise en fonction de cinq critères, puis le dossier est transmis à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Lorsque nous avons reçu le ministre et ses fonctionnaires, je disais qu'il s'agissait d'une procédure quasi judiciaire et qu'il devrait y avoir des procédures en bonne et due forme, avec le droit à un avocat, par exemple. On m'a répondu qu'il s'agissait d'une étape strictement administrative où l'agent d'immigration principal étudierait simplement les faits. Il n'y aurait donc pas droit à un avocat, ni d'appel. La décision serait prise après examen du dossier.

Je vous rappelle l'un des cinq critères sur lesquels l'agent d'immigration principal doit fonder sa décision. Il s'agit du premier: A-t-on reconnu préalablement, dans un autre pays, le statut de réfugié du demandeur.

Étant donné votre expérience dans le domaine, je vais vous poser une question. On nous a fait comprendre que la reconnaissance préalable du statut de réfugié dans un autre pays n'était pas toujours très claire. Au Canada, nous avons un tribunal qui déterminait si oui ou non on vous reconnaissait le statut de réfugié. Tout me porte à croire que dans bien d'autres pays, il n'y a pas de tribunaux de ce genre. Très souvent, il n'y a même pas de documents pour établir

[Texte]

an individual is recognized as a refugee in other countries? I am told in some countries they simply arrive at a camp. It's questionable whether being in a camp in another country under the protection of the UNHCR means you are recognized as a refugee. That's my first question.

We're trying to decide in this committee whether these functions of the SIO are really quasi-judicial or are they simply administrative. Are we simply looking at it as black or white?

**Mr. Helton:** There are many procedures relative to refugee recognition and the documentation furnished as a result of those procedures. There are individualized status determinations in countries that have systems of that character, or judicial decisions in countries that produce decisions as a result of those kinds of procedures. There may simply be cards to permit identification and receipt of food in camps where individuals are given temporary refuge or considered *prima facie* to be refugees without individualized determinations.

I would suggest it would involve far more than a ministerial exercise. It would involve an exercise of judgment on the part of the senior immigration official who encounters such an asylum seeker. In that sense, and in view of the crucial character of that encounter, international standards would ordinarily suggest that kind of inquiry be undertaken, where feasible, by the competent authority relating to refugee status determination.

**Mr. Allmand:** In other words, the board.

**Mr. Helton:** That's right.

**Mr. Allmand:** And you would also say at this stage that on such a matter it would be expected the refugee would have a right to present argumentation or proof of some kind, or cross-examine the evidence they may have on that individual. They may allege he was a refugee recognized in another country and may want to deal with that. So you feel that sort of process should be permissible.

**Mr. Helton:** That's right. It may require investigation through the office of the United Nations High Commissioner for Refugees, who would seek to communicate with the relevant authorities and countries of sojourn or temporary stay. It might require additional investigations, inquiries and even submissions. So in that sense I think the international standards that would ordinarily suggest the competent authority in terms of refugee status determination engage in those kinds of decision-making activities should not be lightly departed from.

**Mr. Allmand:** The second ground, (b), is coming from a prescribed country or what is called the safe third country. You've dealt with this to a certain extent, but I haven't had a chance in the past to examine somebody who is most familiar with this.

[Traduction]

cette reconnaissance. J'aimerais avoir vos lumières à ce sujet. Les choses sont-elles toujours très claires lorsqu'une personne a été reconnue comme réfugié dans d'autres pays? On me dit que dans certains pays, il suffit d'arriver dans un camp. On peut se demander s'il suffit d'arriver dans un camp sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour que soit reconnu le statut de réfugié. Voilà ma première question.

Notre comité s'efforce de déterminer si ce rôle de l'agent d'immigration principal est quasi judiciaire ou simplement administratif. Est-il vraiment possible de trancher?

**M. Helton:** Il y a beaucoup de procédures se rapportant à la reconnaissance du statut de réfugié et beaucoup de documents découlent de ces procédures. Dans certains pays, on détermine le statut de chaque personne alors que dans d'autres, il y a des décisions judiciaires. Tout dépend du système utilisé dans chaque pays. Dans certains cas, il peut y avoir simplement des cartes d'identification ou d'alimentation dans les camps où l'on donne un refuge temporaire et où l'on donne un statut de réfugié de manière automatique, sans évaluer chaque cas.

Je pense qu'il s'agit de bien plus que d'un exercice administratif. Il faut en fait que l'agent d'immigration principal fasse preuve de jugement devant ces cas de demande d'asile. Par conséquent, étant donné l'importance de cette décision, les normes internationales exigeraient normalement que ce genre d'enquête soit entreprise, si possible, par des autorités compétentes en matière de détermination du statut de réfugié.

**M. Allmand:** Autrement dit, par la Commission.

**M. Helton:** Oui.

**M. Allmand:** Et vous diriez également qu'à cette étape, on devrait s'attendre à ce que le réfugié puisse présenter une argumentation, ou des preuves, ou contester les éléments de preuve fournis à son sujet. Il pourrait alléguer qu'on a reconnu son statut de réfugié dans un autre pays. Vous estimez que ce genre de procédure devrait être possible.

**M. Helton:** Oui. Il faudrait peut-être mener une enquête par l'intermédiaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour communiquer avec les autorités responsables et les pays où cette personne a séjourné ou demeuré temporairement. Il faudra peut-être des enquêtes supplémentaires, des demandes d'information et des représentations. Je crois donc qu'il ne faudrait pas s'écarter de la norme internationale selon laquelle il faut une autorité compétente en matière de détermination du statut de réfugié pour procéder à ce genre d'enquête et pour prendre cette décision.

**M. Allmand:** Le deuxième critère, le critère (b), est le fait de provenir d'un pays désigné, ou de ce qu'on appelle un tiers pays sûr. Vous connaissez bien la question et je n'ai pas récemment eu l'occasion de poser des questions à quelqu'un d'aussi compétent en la matière.



[Text]

[Translation]

• 1430

It has been our impression that—if we consider the United States as a safe third country—in recent years, if the refugee fled from a country where the dictatorship or the government was a left-wing dictatorship, the United States was more likely to recognize the applicant as a refugee—i.e., Cuba. On the other hand, if the refugee was fleeing from a right-wing dictatorship or a regime that might have some sort of working relationship with the Government of the United States, he or she was less likely to be recognized as a refugee. I will give as an example El Salvador and Guatemala—you referred to them—or Chile in the past, under Pinochet. You referred to this briefly, in your brief. Do the statistics bear this out, in your view?

**Mr. Helton:** They do. Traditionally, the United States has, in its asylum adjudication activities, reflected its role as one of the primary combatants in the Cold War. In that sense, since the enactment of the Refugee Act of 1980, one could look at approval levels in the asylum system, as it then existed, of about 25% and then identify a number of nationalities that were disproportionately and differentially treated poorly, such as Haitians, Guatemalans, and Salvadorans, who experienced approval levels at anywhere from 1% to 3%. Others, eastern Europeans, then Soviet nationals, experienced approval levels at anywhere from 50% to 80%. I think it is very fair to say that during this period some refugees were considered as trophies and others as embarrassments in this fierce ideological struggle. Happily, that east-west confrontation has ended. However, practice has not yet fully recognized that in U.S. asylum decision-making. We are very hopeful that this new system will prove more reliable and fair, in terms of addressing the humanitarian needs of refugees, but it's too early to tell.

**Mr. Allmand:** Thank you.

The current law does not provide for an appeal on the merits of cases that are decided by the Immigration and Refugee Board. The current law does provide for an appeal in law by leave to the appeal division of the Federal Court of Canada and then to the Supreme Court, by leave. In the bill before us, there is still no provision for an appeal on the merits, but there is a change in the appeal in law, from the appeal division of the Federal Court to the trial division of the Federal Court. Then there is an unusual procedure, exceptional in Canadian law. There is a provision that says that the judge who has heard the appeal in the trial court can decide whether his own judgment is appealable to the appeal division of the court and hence to the Supreme Court if he issues a certificate stating there were issues that might be decided on appeal. I say this is unusual because this is the only means of appealing beyond his own judgment. There may be several means of appeal. The usual way is to seek leave to the court of appeal.

Si nous considérons les États-Unis comme un tiers pays sûr, nous avons l'impression qu'au cours des dernières années, il était plus facile de faire reconnaître son statut de réfugié aux États-Unis si l'on provenait d'un pays où la dictature ou le gouvernement était exercé par la gauche, par exemple, de Cuba. Par contre, si vous provenez d'un pays où le gouvernement ou la dictature est de droite, si ce pays a de bonnes relations avec le gouvernement américain, il est moins facile de se faire reconnaître comme réfugié. Prenons les exemples du Salvador et du Guatemala, dont vous avez parlé, ou pour revenir un peu en arrière, du Chili sous la férule de Pinochet. Vous en avez parlé brièvement dans votre mémoire. Les statistiques confirment-elles cette impression, à votre avis?

**M. Helton:** Oui. Traditionnellement, dans l'octroi d'asile, les États-Unis ont été fidèles à leur rôle de grand combattant de la guerre froide. Depuis l'adoption du Refugee Act de 1980, on pouvait examiner les niveaux d'approbation des demandes d'asile de l'époque, qui oscillaient autour de 25 p. 100, et voir que certaines nationalités étaient représentées de manière disproportionnée et différente, sous-représentées, comme les Haïtiens, les Guatémaltèques et les Salvadoriens pour qui les niveaux d'approbation allaient de 1 p. 100 à 3 p. 100. Pour d'autres, des Européens de l'Est, des Soviétiques, les niveaux d'approbation allaient de 50 p. 100 à 80 p. 100. On peut dire sans se tromper que pendant cette période de guerre idéologique soutenue, certains réfugiés étaient considérés comme des trophées, d'autres, comme des gêneurs. Heureusement, l'affrontement est-ouest est terminé. En pratique toutefois, ce fait n'a pas encore été reconnu dans les décisions prises aux États-Unis relativement aux demandes d'asile. Nous espérons que le nouveau système sera plus juste et plus fiable, qu'il répondra mieux aux besoins humanitaires des réfugiés. Il est toutefois trop tôt pour le savoir.

**M. Allmand:** Merci.

La loi actuelle ne permet pas d'appel sur le fond des décisions prises par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Elle permet toutefois un appel accueilli en droit avec la permission de la section d'appel de la Cour fédérale du Canada, puis de la Cour suprême. Avec ce projet de loi, il n'y a toujours pas de disposition permettant un appel sur le fond, mais il y a un changement pour l'appel accueilli en droit, qui est transféré de la section d'appel de la Cour fédérale à la section de première instance. C'est une procédure inhabituelle, voire exceptionnelle dans le droit canadien. Une disposition permet au juge qui a reçu l'appel à la section de première instance de juger si sa décision peut faire l'objet d'un appel à la section d'appel de la cour, et par conséquent, à la Cour suprême. Il peut alors émettre un certificat où il déclare que certaines questions peuvent faire l'objet d'un appel. Il peut y avoir divers moyens d'interjeter appel. On demande habituellement la permission de la cour d'appel.

[Texte]

I would like to ask you, first of all, whether it is irregular that there isn't full access to appeal, both in substance and in law, if we compare it with other systems. Second, there is this change that really restricts the appeals of right to the trial level of the Federal Court. This potentially blocks off any further appeal. Do you think that is in conflict with the international convention or any other aspects of international law?

• 1435

**Mr. Helton:** I would like to answer that in two respects. In my view, one issue that you must consider is whether the provisions of Bill C-86 depart from compliance with international standards and principles, or directly international law. In that sense, and as those standards and principles reflect a minimum consensus on protection, it is not, in my mind, authoritatively established that such a procedure would depart from those minimum international standards and consensus.

**Mr. Allmand:** Would not depart?

**Mr. Helton:** Would not. That may say more about the rudimentary character of the consensus, though, than anything else. Procedures are largely left in the province of the state parties to the refugee treaties, and only general notions of fairness would obtain. That being said, societies such as Canada must relate refugee and other humanitarian notions to principles of national fairness. There is no reason at all why a Canadian colleague could not be ashamed of a procedure if it, in any event, did not violate international standards in the minimum consensus that those reflect. In that sense, the failure to provide for an appeal on the merits from administrative determinations is, in our view, unfortunate. Canada in these proceedings and in other fora has oftentimes noted its position as a traditional welcoming country, and indeed a leader on issues of refugee protection. Such notions of fairness in Canada would mitigate in favour of inclusion of such an appeal. It is what we have in other contexts called "the costs of fairness" and a way uniquely to contribute to international burden sharing, to abide by national notions of fairness, to some extent specific to the legal cultures of the societies in question.

On a comparative basis, in the United States appeals would lie to federal courts, not only on issues of law, but to test issues such as whether or not the administrative determination is an abuse of discretion, or whether or not there is substantial evidence to support the administrative determination. There is an evidentiary merits element to judicial review. In that sense I would certainly hope, even though it may not be commanded by international law, that our Canadian colleagues would consider permitting such an appeal on the merits.

**Mr. Allmand:** What about the new restriction, even on law, to the highest courts?

**Mr. Helton:** I think you are quite right to the extent that additional, if you will, barriers are imposed or differentiations between refugee claimants and other deserving claimants who are Canadians, for benefits, and who have at stake interests

[Traduction]

J'aimerais d'abord vous demander s'il est anormal qu'il n'y ait pas un plein accès à l'appel, tant sur le fond qu'en droit, lorsqu'on nous compare aux autres systèmes. Ensuite, parlons de ce changement qui limite vraiment les appels accueillis en droit à la section de première instance de la Cour fédérale. Cela pourrait bloquer tout appel ultérieur. Pensez-vous que cela va à l'encontre des conventions internationales ou de tout autre aspect du droit international?

**M. Helton:** Ma réponse aura deux volets. À mon avis, il vous faut d'abord vous demander si les dispositions du projet de loi C-86 s'écartent des normes et principes internationaux, voire du droit international. Comme ces normes et principes correspondent à un consensus minimal sur la protection accordée, il n'est pas absolument évident qu'une telle procédure s'écarte des normes internationales minimales, ni de ce consensus.

**M. Allmand:** Ne s'écarterait pas?

**M. Helton:** Ne s'écarterait pas. Mais cela ne révélerait en fait que le caractère rudimentaire de ce consensus. Il revient à l'État partie aux traités sur les réfugiés de déterminer quelles seront les procédures, et seulement en fonction de principes généraux d'équité. Mais cela dit, des sociétés comme celle du Canada doivent appliquer des principes d'équité nationaux à la question des réfugiés et des critères humanitaires. Un collègue canadien pourrait très bien avoir honte d'une procédure, même si elle n'allait pas à l'encontre des normes internationales découlant du consensus minimal. C'est pourquoi il est à notre avis malheureux que l'on ne puisse faire appel sur le fondement d'un dossier à la suite d'une décision administrative. Ici comme ailleurs, le Canada s'est souvent présenté comme une terre d'accueil et comme un leader en matière de protection des réfugiés. De telles notions d'équité au Canada pourraient avoir une influence sur l'inclusion de cette possibilité d'appel. C'est ce qu'on a appelé dans d'autres contextes «le prix de l'équité». C'est une façon de contribuer d'une manière particulière au partage du fardeau international, de se conformer aux notions nationales d'équité qui sont particulières à la culture juridique de notre société.

Si l'on compare avec les États-Unis, l'appel se ferait en cour fédérale, pas seulement sur des points de droit, mais également pour déterminer si les décisions administratives sont ou non un abus du pouvoir discrétionnaire et si oui ou non la détermination administrative est justifiée. La révision judiciaire serait tout à fait justifiée. C'est pourquoi j'espère que nos collègues canadiens envisageront de permettre des appels sur le bien-fondé des dossiers, même si le droit international ne l'exige pas.

**M. Allmand:** Et que pensez-vous des nouvelles restrictions, même pour les appels accueillis en droit, au niveau des tribunaux supérieurs?

**M. Helton:** Je pense que vous avez raison au sujet des obstacles supplémentaires, des distinctions qui seront imposées entre les demandeurs de statut de réfugié et d'autres types de demandeurs canadiens dans le cadre



[Text]

that are either more or less grave than refugee claimants. That would be a very appropriate subject for deliberation, essentially on the question of whether or not it comports with national concepts of fairness.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand, I appreciate that.

**Mr. Heap:** Thank you, Mr. Helton, for being with us again.

I have four questions. One of them relates to page 7 of your brief, where although I think you have addressed a conflict of documents, I am not quite clear what you mean. In your main paragraph, in the third sentence, you say:

Specifically, the U.S. Supreme Court has upheld an administrative interpretation requiring that an "alien" demonstrate a "clear probability" (as opposed to a "well-founded fear") of persecution in order to be entitled to relief under the domestic law analog to Article 33, withholding of deportation.

You give a reference, and then you give a footnote:

While the remedy of asylum in the U.S. clearly requires a showing of only a "well-founded fear of persecution" for purposes of eligibility, the ultimate decision depends on an exercise of agency discretion.

• 1440

I take that to mean that a person is eligible for a hearing if they can show a well-founded fear of persecution, but they may not win protection unless they show a higher standard. Is that the case?

**Mr. Helton:** That is the case in this sense. The United States administrative authorities traditionally have required a higher showing than well-founded fear to withhold the removal of an individual and their return to a place of origin or other place. It is distinctly possible under current jurisprudence in the United States, which has upheld that administrative determination at the highest levels, the U.S. Supreme Court, that an individual with a well-founded fear of persecution who should, in the Canadian system, receive protection upon that showing would be denied asylum because that is a matter of discretion for some stated reason, and not be able to enjoy protection from return because he or she could not meet the higher "clear probability of persecution" standard.

There is a gap in protection in U.S. jurisprudence in which some number of individuals, whether it's hundreds or thousands, could find themselves bereft of protection.

**Mr. Heap:** And deported?

**Mr. Helton:** And deported.

**Mr. Heap:** I guess my puzzle is, how can that happen? I don't mean that could never happen anywhere else, like Canada, but in this case how can there be two laws as it were?

**Mr. Helton:** This is a somewhat anomalous arrangement. No other country imposes a higher standard of proof in terms of non-return than it would in terms of granting asylum. The United Kingdom had briefed to it this distinction and it

[Translation]

d'autres programmes, dont les intérêts sont plus ou moins importants que ceux des réfugiés. Ce serait certainement un sujet de délibération à mettre à l'ordre du jour, surtout en ce qui touche la relation avec les concepts nationaux d'équité.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand, merci pour vos questions.

**M. Heap:** Merci, monsieur Helton, d'être revenu nous voir.

J'ai quatre questions. La première porte sur la page 7 de votre mémoire, et bien que vous ayez parlé d'un problème avec vos documents, je n'ai pas très bien compris. Dans votre principal paragraphe, vous dites à la troisième phrase:

En termes plus précis, la Cour suprême des États-Unis a confirmé une interprétation administrative exigeant que l'étranger démontre une probabilité manifeste (par opposition à une crainte bien fondée) de persécution pour pouvoir exercer les recours prévus par les lois américaines et similaires à l'article 33, qui interdisent l'expulsion.

Vous donnez une référence puis, en bas de page:

Bien que, pour être admissible à l'asile aux États-Unis, il faille prouver seulement une crainte bien fondée de faire l'objet de persécution, la décision ultime est fonction de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Je comprends donc qu'une personne ne sera entendue que si elle prouve le bien-fondé de ses craintes de persécution, mais qu'elle ne sera protégée que si elle prouve une probabilité de persécution plus grande. Ai-je bien compris?

**M. Helton:** Oui, et je m'explique. Le pouvoirs administratifs américains ont traditionnellement exigé davantage qu'une crainte bien fondée pour suspendre l'expulsion d'une personne ou son refoulement vers son lieu d'origine ou un autre lieu. C'est au plus haut niveau, c'est-à-dire à la Cour suprême, qu'on a confirmé aux États-Unis cette interprétation administrative qui fait maintenant jurisprudence. Il est donc certainement possible qu'une personne ayant une crainte bien fondée de persécution et qui, au Canada, recevrait une protection pour cette raison se verrait refuser l'asile aux États-Unis, pour une raison discrétionnaire, et ne puisse jouir de cette protection contre le refoulement faute de pouvoir prouver une probabilité manifeste de persécution, comme l'exige la norme américaine.

La protection accordée par la jurisprudence américaine est donc plus faible et des centaines ou des milliers de personnes pourraient se retrouver sans cette protection.

**M. Heap:** Elles seraient expulsées?

**M. Helton:** Oui.

**M. Heap:** Mais je me demande comment cela peut se produire? Je ne dis pas que cela ne pourrait pas se produire ailleurs, comme au Canada, mais comment se fait-il qu'il y ait deux lois?

**M. Helton:** C'est un arrangement assez particulier. Il n'y a pas d'autres pays où la preuve exigée n'est pas la même pour le non-refoulement et pour l'octroi d'asile. Au Royaume-Uni, on avait ajouté cette distinction, sans

[Texte]

declined to find the same distinction that was upheld in the *Stevic* case by the U.S. Supreme Court. It is a bit of an anomaly, but it is one that I think must be addressed in the sense of designating the United States as a safe third country. There is a clear doctrinal gap in protection that would have to be filled.

**Mr. Heap:** It would seem to me that the action mentioned in the footnote, showing and having recognized well-founded fear of persecution for purposes of eligibility, is meaningless; it's of no effect or benefit.

**Mr. Helton:** It could certainly be. There are a number of cases, for example, in which the U.S. authorities have upheld denials for asylum to individuals who have shown a well-founded fear of persecution because of the manner of arrival or other acts contemptuous of the immigration system. In that sense, to designate the United States as a safe third country would impliedly adopt those doctrinal deviations. It is in that sense we think this gap in protection must be addressed in these deliberations.

**Mr. Heap:** I want to come back to that, if I have time, but I want next to go to your comment on page 12, in which you say:

In North America, recent laws and procedures have been introduced in Canada, the United States, and Mexico relating to asylum.

As far as Canada goes, are you referring to the former Bill C-55, which is now part of our act?

**Mr. Helton:** Yes. My use of the word "recent" is with advisories.

**Mr. Heap:** Yes. There are no other laws or procedures that you are aware of that have been introduced into Canada since then.

**Mr. Helton:** That's right.

**Mr. Heap:** In the United States, I think the main thing I'm aware of is this temporary protected status, which has a cut-off date for eligibility, and I think a cut-off date for benefit as well.

**Mr. Helton:** That's right. There are two points there I would offer. First would be the temporary protected status legislation. As I noted, an analogue has been exercised on behalf of nationals of China, El Salvador, Kuwait, Lebanon, Liberia and Somalia.

• 1445

I should report that as of August 10, TPS has been granted for Bosnians as well from the former Yugoslavia.

**Mr. Heap:** It can be applied administratively to anybody.

**Mr. Helton:** That's right. The legislation establishes an administrative framework to consider these humanitarian statuses.

I think the point you've alluded to is important to emphasize. Every one of these statuses is bound temporally in the sense that once the designation is published in the federal register, individuals who arrive thereafter are not beneficiaries of the status. So a Bosnian who arrives today in the United States would not be eligible for temporary protective status.

[Traduction]

toutefois prendre celle qui a été confirmée par la Cour suprême américaine dans l'affaire *Stevic*. C'est une anomalie, mais il faut en tenir compte si l'on envisage de désigner les États-Unis un tiers pays sûr. Il y a des faiblesses évidentes dans la protection accordée, auxquelles il faudrait remédier.

**M. Heap:** Il me semble que le fait de prouver ou de faire reconnaître une crainte bien fondée de faire l'objet de persécution afin d'être admissible aux États-Unis, comme vous le dites dans la note en bas de page, ne sert à rien, au bout du compte.

**M. Helton:** Vous avez certainement raison. Dans de nombreux cas, par exemple, les autorités américaines ont confirmé le refus d'asile à des personnes qui avaient démontré une crainte bien fondée de faire l'objet de persécution. La décision avait été prise en fonction du moyen d'entrer au pays ou à cause de tout autre outrage au système d'immigration. Par conséquent, la désignation des États-Unis comme tiers pays sûr équivaldrait à l'adoption de ces principes déviants. C'est dans ce cadre-là que vous devez envisager la faiblesse de la protection accordée aux réfugiés aux États-Unis.

**M. Heap:** Si j'ai du temps, je reviendrai là-dessus. Mais pour l'instant, passons au commentaire de la page 12:

En Amérique du Nord, de nouvelles lois et de nouvelles formalités ont été adoptées au Canada, aux États-Unis et au Mexique en ce qui a trait aux demandes d'asile.

Pour le Canada, faites-vous allusion à l'ancien projet de loi C-55 qui fait maintenant partie de la loi?

**M. Helton:** Oui. Le mot «nouvelle» est à utiliser avec prudence.

**M. Heap:** Oui. Que vous sachiez, il n'y a pas eu d'autres lois ou procédures adoptées au Canada depuis?

**M. Helton:** Non.

**M. Heap:** Aux États-Unis, j'ai principalement à l'esprit ce statut de protection temporaire, avec une date limite pour l'admissibilité ainsi que pour la protection elle-même.

**M. Helton:** C'est exact. J'ai deux autres choses à dire à ce sujet. Parlons d'abord des dispositions prévoyant le statut de protection temporaire. Comme je l'ai déjà dit, une protection analogue a été accordée pour des ressortissants de la Chine, du Salvador, du Koweït, du Liban, du Libéria et de Somalie.

Ajoutons qu'au 10 août dernier, le statut de protection temporaire avait été accordé également à des Bosniaques de l'ancienne Yougoslavie.

**M. Heap:** On peut administrativement décider de l'accorder à n'importe qui.

**M. Helton:** C'est exact. La loi a créé un cadre administratif permettant d'envisager l'octroi de ce statut humanitaire.

Il est important de revenir sur ce que vous mentionniez tantôt. Chacun de ces statuts a une limite dans le temps: une fois la désignation publiée dans le registre fédéral, les nouveaux arrivants ne peuvent profiter du statut. Ainsi, un Bosniaque qui arrive aujourd'hui aux États-Unis ne serait pas admissible au statut de protection temporaire.



[Text]

**Mr. Heap:** Am I right in understanding that in some or all cases, such as the Salvadorans, there is a later date before which they must take advantage of that opportunity and register?

**Mr. Helton:** That's right. The programs are limited both in terms of the date by which the individual has to have been present and the date by which they must have applied.

**Mr. Heap:** The administration has the discretion to set those limits?

**Mr. Helton:** That's right.

**Mr. Heap:** You've mentioned in the same paragraph co-ordination between Mexico and the United States regarding the interception of Central Americans in Mexico. Can you enlarge on that, please?

**Mr. Helton:** This mainly relates to sharing intelligence and information and more or less urges on the efforts of the Mexican government colleagues.

**Mr. Heap:** I see.

My main question now is what happens when Canada deports, removes or excludes an alien to the United States who was seeking refugee status in Canada and arrived in Canada from the United States, either overland from the south, by air, or maybe by ship from elsewhere? There are obviously a number of different cases, such as the Lebanese, the Somalis, and the Salvadorans. I am sure there are many others, although those are some of the main ones.

**Mr. Helton:** It would very much depend upon the manner of arrival, whether by land, sea or air, and the port of entry in the United States. Persons who come into airports may well risk extended administrative detention or even, in practice, outright rejection at the airport. People who come by boat, and we are only talking in realistic terms for the moment about Cubans, might receive a relatively beneficent greeting. Haitian boat people would be summarily returned to Haiti.

**Mr. Heap:** So the manner of transport seems less significant than the country of origin.

**Mr. Helton:** I would say country of origin, manner of transport and port of entry would all be relevant considerations.

I think the point is there is frankly no way for policymakers in Ottawa to guarantee with any precision a person will be permitted entry into the United States and have access to the procedure depending on the circumstances. There are no regularized arrangements.

**Mr. Heap:** If it were being done in a deliberate way by Canada, I presume that would theoretically provide for the possibility of a phone call. We had a recent minor national embarrassment when we shipped somebody to Djibouti in the belief that he was not a Somali but a Djibouti. Djibouti said he was not a Djiboutian and wouldn't let him or the escorting officers off the airplane, so we have him back in Toronto, having spent \$12,000 on the return trip. Somebody

[Translation]

**M. Heap:** Dois-je comprendre que dans certains cas, ou dans tous les cas, comme celui des Salvadoriens, il y a une date ultérieure avant laquelle ils doivent profiter de ce statut et s'inscrire?

**M. Helton:** Oui. Les programmes comptent deux dates limites, pour l'arrivée des demandeurs au pays et la présentation de la demande.

**M. Heap:** C'est l'administration qui a le pouvoir de fixer ces dates limites.

**M. Helton:** Oui.

**M. Heap:** Dans le même paragraphe, vous avez parlé de coopération entre le Mexique et les États-Unis pour l'interception de ressortissants d'Amérique centrale au Mexique. Pourriez-vous nous en parler davantage?

**M. Helton:** Il s'agit surtout de partager des renseignements et de l'information et d'encourager les efforts des collègues du gouvernement mexicain.

**M. Heap:** Je vois.

J'arrive à ma principale question: Qu'arrive-t-il lorsque le Canada déporte, refoule ou renvoie aux États-Unis un étranger qui demandait le statut de réfugié au Canada et qui est arrivé au Canada des États-Unis, que ce soit en traversant les frontières au sud, par voie terrestre, que ce soit par avion ou par bateau? Il y a évidemment toutes sortes de possibilités. Il y a le cas des Libanais, des Somaliens, des Salvadoriens. Il y en a sans doute beaucoup d'autres bien que ce soit les principaux.

**M. Helton:** Tout dépend du moyen d'arriver au pays, que ce soit par terre, par mer ou par air, et du point d'entrée aux États-Unis. Les personnes qui arrivent aux aéroports peuvent faire l'objet de détention administrative prolongée et même, en pratique, d'expulsion de l'aéroport. Ceux qui arrivent par bateau, et nous ne parlons en termes réalistes que des Cubains, peuvent être relativement bien accueillis. Les réfugiés de la mer haïtiens sont sommairement renvoyés chez eux.

**M. Heap:** Le moyen de transport est donc moins important que le pays d'origine.

**M. Helton:** Je dirais que le pays d'origine, le moyen de transport et le point d'entrée sont tous des facteurs qui entrent en jeu.

Je pense sincèrement qu'il est impossible pour les décideurs d'Ottawa de garantir hors de tout doute qu'une personne pourra entrer aux États-Unis et avoir accès aux procédures, selon les circonstances. Il n'y a pas de procédure uniformisée.

**M. Heap:** Si cela se faisait de manière délibérée au Canada, je présume qu'on pourrait en théorie recourir au téléphone. Nous avons eu récemment un petit scandale lorsque nous avons envoyé quelqu'un à Djibouti, croyant qu'il était non pas Somalien mais Djiboutien. À Djibouti, on nous a dit que cette personne n'était pas un Djiboutien et que ni lui ni les agents qui l'accompagnaient ne pouvaient descendre de l'avion. Il a fallu le ramener à Toronto, non

[Texte]

said, "Why didn't they make a phone call?" Would a phone call be effective with the United States, or would it be days or weeks getting the answer in the particular case?

• 1450

**Mr. Helton:** I'm not sure I'd want to rely on a phone call to the immigration agency, but it seems to me there are three ways to go about trying to organize a humane reception for an asylum seeker who is rejected on the theory that he or she should seek protection in the United States. That could be done either through an international agreement along the lines of the Dublin Convention, if those criteria were suitable to this region, or in terms of a memorandum of understanding between the relevant and competent authorities in Canada and the United States, or on a case-by-case basis. In the United States, in the deportation process, that is done through consular authorities. People are actually documented, where they do not have entry documents for the country to which they are destined.

Occasionally U.S. authorities have engaged in similarly inefficient return procedures, escorting people to foreign airports, for example. They were not always accepted and then had to be escorted back. I would suggest that, in this era of hoped for greater international co-operation, that approach would not be taken with any regularity, and it's one that I think target countries properly consider somewhat hostile.

**Mr. Heap:** Yesterday Professor Hathaway discussed these international agreements. He had very strong reservations about Schengen and he quoted the Dutch Council of State as saying that, in effect, Schengen would reduce the Dutch standards to the point where they would no longer become the final goal of every refugee in the European Community. But when he was asked whether he was in favour of international agreements, he said, of course, definitely, provided that there is harmonization or equivalency of standards, and provided that it is complete internationally, including the south as well as the north Atlantic community, or the countries of the north.

Are we, in your opinion, in a position at present to sign an agreement with the United States that might, if the government felt so moved, be scrutinized by Parliament? This should be sufficient to ensure that someone deported to the United States from Canada would receive an examination on the basis of the international standard—that is, well-founded fear of persecution—and other protections of international law.

We're talking about the next few weeks, before this bill is passed, say, a month and a half. We have not been informed of any of the content of the discussions. I'm wondering what's going to happen if a senior immigration officer says to a person: "You go back to the United States. We have an agreement. You'll be all right on that side of the border. You were there first, so you go back there."

[Traduction]

sans avoir dépensé 12 000\$ pour le voyage de retour. Quelqu'un s'est demandé: «Pourquoi ne pas avoir donné un coup de fil auparavant?» Est-ce qu'un coup de téléphone aux États-Unis pourrait être efficace ou faudrait-il attendre des jours ou des semaines pour obtenir une réponse dans chaque cas?

**M. Helton:** Je ne crois pas que je voudrais compter sur un coup de téléphone à l'agence d'immigration, mais je pense qu'il y a trois façons d'essayer de réserver un accueil humain à un demandeur d'asile dont la demande est rejetée sous prétexte que cette personne devrait essayer d'obtenir le statut de protection aux États-Unis. Ce serait possible grâce à un accord international dans le genre de la Convention de Dublin, pour autant que ces critères soient valables, ou par le biais d'un protocole d'entente entre les autorités canadiennes et américaines compétentes ou encore en traitant chaque cas séparément. Aux États-Unis, ce sont les autorités consulaires qui appliquent les procédures d'expulsion. Quand les personnes expulsées ne possèdent pas les documents d'entrée nécessaires pour le pays de destination, on leur en fournit.

Il est déjà arrivé également aux autorités américaines de commettre des maladroites analogues lorsqu'il s'agissait de renvoyer quelqu'un, par exemple d'escorter des personnes jusqu'à un aéroport étranger où on ne les acceptait pas toujours, et de devoir par conséquent les ramener aux États-Unis. À mon avis, à une époque comme la nôtre où l'on espère que la coopération internationale va s'intensifier, cette méthode ne devrait pas être appliquée régulièrement. Je crois d'ailleurs que les pays cibles sont offusqués quand on y a recours, et cela se comprend.

**M. Heap:** Hier, le professeur Hathaway a parlé de trois accords internationaux. Il a émis de vives réserves au sujet de Schengen et il a dit que le conseil d'État hollandais prétend en fait que les critères seraient tellement relâchés que la Hollande ne serait plus la destination finale des réfugiés au sein de la Communauté européenne. Quand on a demandé au professeur s'il était en faveur d'accords internationaux, il a affirmé que oui, pour autant que l'on harmonise les critères ou que l'on établisse des équivalences et à condition qu'il s'agisse d'accords vraiment internationaux, signés par les pays du sud aussi bien que par les pays de la communauté nord-atlantique ou que par les pays du nord.

À votre avis, sommes-nous actuellement en mesure de signer un accord avec les États-Unis que le Parlement puisse examiner à la loupe, à supposer que le gouvernement le désire? Ce serait suffisant pour être assuré que le cas d'une personne expulsée du Canada aux États-Unis serait examiné en fonction du critère international de la crainte fondée de la persécution et qu'elle jouirait des autres mesures de protection prévues en droit international.

Je parle des prochaines semaines, avant que ce projet de loi ne soit adopté, disons d'ici un mois et demi. On ne nous a absolument pas mis au courant de la teneur des entretiens. Je me demande ce qui va se passer si un agent d'immigration principal dit ceci à quelqu'un: «Vous devez retourner aux États-Unis. Nous avons conclu un accord avec ce pays. Tout ira bien pour vous de l'autre côté de la frontière. C'est là que vous étiez, par conséquent retournez là-bas».



[Text]

**Mr. Helton:** It would very much depend on the substance of the discussions and the content of the agreement. Absent the sort of detailed assurances that we suggest would be necessary, then it's our view that it would be inadvisable at this juncture to enter into such an arrangement. The European governments, and particularly those in western Europe, are in the throes of experimenting with regional arrangements to apportion the responsibility for examining asylum requests, and it is early in that experiment. The criteria embodied in the Dublin Convention may not be fully transferable to this region. For example, the provisions in the Dublin Convention that concern situations where applicants for asylum have a member of his or her family who've been recognized as having refugee status, as a criteria for apportioning the responsibility for examining requests, fail to take into account statuses such as temporary protected status or deferred enforced departure or other humanitarian statuses that may well be relevant to determining whether or not the family should be considered for purposes of reunification and the claim examined. In that sense the criteria are not fully transferable.

• 1455

Additionally, the European governments are currently wrestling with the problems of consistency and inconsistency in each system. Similar claims can be treated differently in different jurisdictions even though they are party to the Dublin Convention. That is worrisome to the extent that authorities are concerned that deserving refugees are not receiving protection. The European governments have begun to address this through efforts to harmonize asylum criteria, another policy. Some are even discussing the need for a European court on asylum to harmonize practices in the state parties.

I think it will be important to address this notion of equivalence in status determination in connection with entering into any such agreements in this region. I think in that sense the situation in the United States, for example, is still uncertain in terms of what level that system will achieve over the next year or two years.

In Mexico the situation is still one of implementation. I would suggest that entering into such arrangements at this time would probably be inadvisable.

**Mr. Reid:** There may only be 12 pages here but there's a lot in them. I appreciate your coming and giving us this information.

At page 1 you say:

Bill C-86 contains provisions that should enhance the flexibility of authority in dealing with certain refugee claimants in Canada, and assist those recognized as refugees and their families in finding timely solutions to their needs for a new permanent home.

Can you tell us why you believe that, and where you found that in the bill?

[Translation]

**M. Helton:** Cela dépendrait de la teneur des entretiens et de l'accord proprement dit. Si l'on n'y précise pas en détail les garanties qui, d'après nous, seraient nécessaires, il ne serait pas recommandable de conclure un tel accord pour le moment. Les gouvernements des pays européens et surtout des pays d'Europe occidentale sont en train d'essayer des accords régionaux pour répartir la responsabilité d'examiner les demandes d'asile et il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de cette expérience. Les critères énoncés dans la Convention de Dublin ne peuvent peut-être pas s'appliquer intégralement à cette région. Par exemple, les clauses de cette convention concernant les cas où les demandeurs d'asile ont, dans leur famille, une personne qui a obtenu le statut de réfugié ne tiennent pas compte d'autres statuts comme la protection temporaire, le départ forcé différé ni d'autres motifs d'ordre humanitaire qui méritent d'être examinés lorsqu'il s'agit de décider s'il convient d'envisager la réunion de cette famille et d'examiner la demande en question. Dans un sens, les critères ne sont pas complètement transférables.

Par ailleurs, les gouvernements européens sont actuellement aux prises avec un problème de manque d'uniformité au sein de chaque système. Il se peut que la façon dont des demandes analogues sont traitées diffère d'un pays à l'autre, même s'ils ont signé la Convention de Dublin. Cette situation est inquiétante, car les autorités craignent que des réfugiés qui méritent une certaine protection n'en reçoivent aucune. Les gouvernements européens ont commencé à s'attaquer au problème en faisant des efforts pour harmoniser les critères en matière d'asile et adopter une autre politique en la matière. Certains d'entre eux estiment même qu'il faut créer une cour européenne du droit d'asile pour harmoniser les méthodes appliquées par les divers États.

Je crois qu'il serait important de régler ce problème de l'équivalence des méthodes de détermination du statut avant de conclure de tels accords dans cette région. Par exemple, la situation me semble encore incertaine aux États-Unis, car on ne sait pas très bien quel niveau sera atteint d'ici un ou deux ans.

Au Mexique, on en est toujours au stade de la mise en oeuvre. À mon avis, il ne serait probablement pas à recommander de conclure ce genre d'accord maintenant.

**M. Reid:** Votre mémoire n'a peut-être que 12 pages, mais il est dense. J'apprécie que vous soyez venu nous donner ces renseignements.

À la page 2, vous dites ceci:

Le projet de loi C-86 comporte des dispositions qui devraient donner aux instances canadiennes encore plus de marge de manoeuvre pour traiter certaines demandes de statut de réfugié et aider ceux qui sont admis comme réfugiés et leur famille à trouver des solutions opportunes au besoin de se rétablir de façon permanente.

Pouvez-vous nous dire pourquoi vous croyez cela et où vous avez vu cela dans le projet de loi?

[Texte]

**Mr. Helton:** The provisions that would remove the first hearing stage, in our view, would give additional flexibility to authorities and perhaps be a better expenditure of scarce resources. We think those provisions that would seek to expedite family reunification are positive in the sense of assisting applicants and their families in finding timely solutions to their needs for a new permanent home. In that sense we want to be sure that we note positive aspects of the proposal that are being considered.

**Mr. Reid:** Going to page 5, the question of access, we've touched a little bit on this, but I just want to be clear that your concern about this clause, particularly 46.01(1)(b), 114(1)(s) and 114(8), is the countries involved, not necessarily the process or the principle of the process.

**Mr. Helton:** Frankly, I think it would be necessary to take into account both the nature of the application of the legal criteria as well as the procedure by which those criteria are applied. In that sense I think it would be important to have regard to both the doctrinal questions that I mentioned before concerning the gap in protection in the United States as well as the state of the system used in the United States to determine refugee status.

**Mr. Reid:** I think that's important. My question particularly pertains to proposed paragraph 46.01(1)(b). Your concern is not focused on the principle of how you get to Canada as much as it is on terms of how we describe or decide what countries are acceptable, not only in terms of compliance with article 33, protection of refugees, but quite clearly you are very concerned that those countries have a clearly defined and accessible determination system. That's your main point.

• 1500

**Mr. Helton:** Yes.

**Mr. Reid:** Okay. Therefore, I'm assuming, and this comes back in a sense to Mr. Heap's question, that if we are going to sign either bilateral or multilateral agreements, that a determination system that we find acceptable be in place. I think the last answer you gave was that at this point we shouldn't be signing these agreements. One of the questions is whether the extension of that is that we not sign bilateral or multilateral agreements until we all have the same systems in place. That's a dream if I ever heard one.

**Mr. Helton:** Only to those who would wish to emulate the Canadian system. I think it's a question of substantial equivalence. It's important that policymakers here be satisfied that the application of criteria and procedures in those countries that would be party to such arrangements are fair, reliable, and humane. That, I simply suggest, is difficult to tell at this moment in time. I believe such arrangements in principle are quite desirable. They remove the curious and

[Traduction]

**M. Helton:** À notre avis, les dispositions qui supprimeraient le premier palier d'audience permettraient aux autorités d'avoir une plus grande marge de manoeuvre, voire de dépenser à meilleur escient des ressources plutôt maigres. Nous pensons que ces dispositions qui visent à accélérer le processus de réunion des familles sont constructives en ce sens qu'elles aident les demandeurs et leurs familles à trouver une solution rapide à leurs besoins de se réinstaller de façon permanente. Nous tenons par conséquent à signaler les aspects constructifs du projet de loi en question.

**M. Reid:** Passons à la page 6, à la question de la recevabilité, que nous avons effleurée. Je voudrais m'assurer que ce qui vous préoccupe dans cet article, et surtout aux alinéas 46.01(1)(b) et 114(1)(s) et au paragraphe 114(8), ce sont les pays en cause et pas nécessairement le processus lui-même ou le principe sur lequel il repose.

**M. Helton:** À vrai dire, je crois qu'il serait nécessaire de tenir compte de la nature de l'application des critères d'ordre légal ainsi que de leur mode d'application. C'est pourquoi j'estime qu'il serait important de songer aux questions de principe que j'ai déjà signalées, notamment en ce qui concerne la protection aux États-Unis ainsi que l'état du système appliqué dans ce pays pour déterminer le statut de réfugié.

**M. Reid:** Je crois que c'est important. Ma question porte plus précisément sur l'alinéa 46.01(1)(b) qui est proposé. Ainsi, ce qui vous préoccupe surtout, ce n'est pas tellement la façon dont on vient au Canada, mais plutôt la description que l'on donne des pays ou les critères sur lesquels on se base pour juger qu'un pays est acceptable. Vous tenez non seulement à ce que ces pays respectent l'article 33 concernant la protection des réfugiés mais aussi manifestement à ce qu'ils aient un système de détermination clairement défini et accessible. C'est surtout cela que vous voulez dire?

**M. Helton:** Oui.

**M. Reid:** D'accord. Je suppose par conséquent, et cela rejoint dans un certain sens la question de M. Heap, que si nous voulons signer des accords bilatéraux ou multilatéraux, il faut s'assurer qu'il existe chez nos partenaires un système de détermination acceptable pour nous. Je crois que la dernière réponse que vous nous avez donnée à ce sujet, c'est qu'il ne faut pas signer de tels accords dans ces conditions. Je me demande si vous ne nous recommandez pas du même coup de ne pas signer d'accords bilatéraux ou multilatéraux tant que nous n'aurons pas tous les mêmes systèmes. Un rêve!

**M. Helton:** Il faudrait signer des accords uniquement avec ceux qui désirent imiter le système canadien. Je crois que c'est une question d'équivalence. Il importe que les décideurs soient convaincus que les critères et les procédures sont appliqués d'une façon équitable, fiable et humaine dans les pays signataires. Je considère que c'est difficile à dire pour le moment. En principe, ce serait une assez bonne chose que de signer ce genre d'accords. Ils permettent d'éviter de



[Text]

unjust outcomes that were referred to by Mr. Heap, but I think it's important not to rush into such arrangements until policymakers are fully satisfied that the application of criteria and the procedures by which status is determined are fair, reliable, and humane.

**Mr. Reid:** I also think you said that the Canadian system is one to be emulated.

**Mr. Helton:** I have oftentimes, in discussion, pointed to many aspects of the Canadian system as worthy of emulation and as leading in terms of refugee protection, including the documentation centre and other aspects of the system.

**Mr. Reid:** I, like others, share the concern, I guess particularly as it relates to the U.S., that we would send, or allow to return, people to whose country we would not want them to return. For instance, we would allow them to return to the United States, knowing or suspecting there was the possibility that U.S. policy at the time would see them returned to those countries. That's an example we've seen, Central America being a prime example, and Haiti being a current example.

All things being equal, in terms of the fact that we are generally comfortable that there is accessibility to a refugee determination system, that there is a clear refugee policy in place in the country, that there is compliance with article 33 and other things, how are we going to protect against political realities in another country that we may or may not accept—that may see a gap as you call it? I guess this is a different sort of gap. How are we going to be able to deal with that? I hate to keep using the U.S.-Canada example, but it's one that's obvious and is current.

**Mr. Helton:** If there are serious gaps in protection, whether they are occasioned by political considerations or legal doctrinal problems, or assessments of the incapacity of the system in question, then that country simply should not be designated for these purposes.

**Mr. Reid:** Fine. As I sit here and try to look at it in a European context, it moves so quickly; it changes so fast in terms of all three of those examples that you gave, both on a positive side and on a negative side.

• 1505

There is much more interest in some countries with their history, for instance, in the South Pacific, their history in Africa, whatever. We heard this morning about how some countries are 3% with one country and 67% with another, and in the country next door it has flipped over. Not that there necessarily is a maliciousness in that; it is just an inconsistency.

I guess what I am trying to do is think my way through to ensuring that protection, that at least for me is important, but at the same time hoping that we can continue along the co-operative approach to this thing. Canada is not the only

[Translation]

commettre des maladresses bizarres et des injustices comme celle à laquelle M. Heap a fait allusion, mais il faut absolument éviter de foncer tête baissée; il faut attendre que les décideurs soient tout à fait convaincus que l'application des critères et des procédures de détermination du statut est juste, fiable et humaine.

**M. Reid:** J'ai également l'impression que vous avez dit que le système canadien est un exemple à imiter.

**M. Helton:** Au cours de la discussion, j'ai signalé maints aspects du système canadien qui méritent d'être imités, et j'ai dit que c'était ce qu'il y a de mieux en matière de protection des réfugiés. C'est aussi valable pour le centre de documentation et pour bien d'autres aspects du système.

**M. Reid:** Je partage les craintes de certaines personnes, surtout en ce qui concerne les États-Unis. Il est à craindre que les gens que nous enverrions là-bas ou auxquels nous permettrions d'y retourner se fassent renvoyer dans des pays où nous ne voudrions pas qu'ils aillent. Nous laisserions par exemple retourner certaines personnes aux États-Unis tout en sachant ou en soupçonnant qu'il y a possibilité qu'à ce moment-là la politique américaine consiste à les renvoyer dans ces pays. C'est déjà arrivé. L'Amérique centrale en est un bel exemple, et c'est ce qui se passe actuellement à Haïti.

Somme toute, pour autant que nous soyons rassurés par l'existence d'un système de détermination du statut de réfugié accessible, d'une politique bien précise en la matière dans le pays en question, que l'on y applique l'article 33 et d'autres critères, comment allons-nous pouvoir protéger la personne contre les réalités politiques d'un autre pays que nous acceptons ou non, qui peuvent provoquer un écart par rapport à notre norme? Je suppose qu'il s'agit d'un problème différent. Comment va-t-on pouvoir le régler? Je déteste de toujours prendre l'exemple des États-Unis et du Canada, mais il vient automatiquement à l'esprit et il est en outre d'actualité.

**M. Helton:** S'il y a effectivement de graves lacunes au niveau de la protection, peu importe que celles-ci soient occasionnées par des considérations d'ordre politique ou par des différences au niveau des principes juridiques, ou qu'elles soient inhérentes au système, il faut tout simplement éviter de désigner le pays en question.

**M. Reid:** Parfait. J'essaie d'envisager la question dans un contexte européen, où la situation change très rapidement; c'est le cas de tous les trois exemples que vous avez cités et dont vous avez décrit les aspects constructifs et les aspects négatifs.

On note un intérêt plus marqué pour les pays ayant leurs racines dans le Pacifique sud ou en Afrique, par exemple. On nous a expliqué ce matin que dans certains pays, on applique un critère de 3 p. 100 à un pays et un de 67 p. 100 à un autre et que dans le pays voisin, c'est le contraire. Il ne faut pas nécessairement y voir de la malice; c'est une simple question de manque de logique.

J'essaie en fait de réfléchir à un moyen de garantir cette protection—car cette question revêt de l'importance, à mes yeux du moins—tout en espérant pouvoir poursuivre dans l'esprit de collaboration actuel. Le Canada n'est pas le seul

## [Texte]

country in which refugees can find protection. It may be the best at this point, but surely it is not the only one. How can we ensure that we all do our bit? It sounds hokey, but you know what I mean.

**Mr. Helton:** It seems to me that there are perhaps several ways that I can envision at the moment, which would be to have designations in their terms, except certain national groups or certain other elements that may be considered problematic—for example, Haitian boat people. I would say that as a matter of logic, one could envision that. Political reality would make that very difficult, I would think.

Another approach would be, as the legislation contemplates, to revisit the question from time to time in relatively short timeframes and, as we suggest, with parliamentary oversight, so that changed conditions can be taken into account.

**Mr. Reid:** My colleague Mr. Jourdenais has a question. Just quickly if I may, how many refugees has the United States taken in the last two or three years?

**Mr. Helton:** Under the overseas program for 1992, there were 142,000 refugees admitted. As I have mentioned, there are somewhat over 200,000 claimants in the asylum procedure.

**Mr. Reid:** Where are most of those 142,000 from?

**Mr. Helton:** The majority would be from Vietnam or Russia.

**Mr. Reid:** Thanks very much.

**M. Jourdenais:** Merci, monsieur président, une toute petite question comme d'habitude.

Je ne veux pas vous clouer sur place, mais je voudrais vous poser une question. Vous êtes venu témoigner sur le projet de loi C-55 en 1987. Vous avez probablement fait des suggestions. Je voudrais savoir si les suggestions que vous avez faites ont été appliquées dans la Loi C-55: oui ou non? Et je voudrais savoir aussi si vous revenez encore avec les mêmes suggestions. Croyez-vous qu'elles vont être acceptées?

**Mr. Helton:** There are two suggestions I recall making previously in answer to your question. One was to point out the obvious political and diplomatic difficulties of not designating a country such as the United States for treatment as a safe third country, irrespective of the merits of that designation. I think the same dilemma now confronts your colleagues here as confronted them then. Happily the outcome on that prior occasion was not a designation of the United States for those, among other reasons, including the problems with distribution of asylum in the United States at that point in time.

The second point that I recall is a suggestion that the legislation contain some provisions that would require that advance assurance of acceptance be secured before an effort to remove somebody to a country in question to avoid the unjust outcome of launching refugees into orbit or seeing them indirectly returned to their countries of origin.

I am not sure that those suggestions were fully incorporated into the provisions of Bill C-55, and I think it is an important opportunity here at this time to ensure that some guarantees are given to avoid those curious and unjust outcomes.

## [Traduction]

pays où les réfugiés peuvent trouver la protection dont ils ont besoin. C'est peut-être lui qui offre la meilleure protection, mais il n'est pas le seul. Comment peut-on s'assurer que tout le monde fait sa part? Cela paraît facile, mais vous voyez ce que je veux dire.

**M. Helton:** Je vois plusieurs moyens susceptibles d'y arriver, notamment d'avoir une désignation précise, sauf pour certains nationaux ou pour d'autres éléments qui pourraient être jugés problématiques... les réfugiés de la mer haïtiens, par exemple. C'est une solution logique que l'on pourrait envisager. J'ai toutefois l'impression qu'elle serait très difficile à appliquer à cause des réalités politiques.

Une autre solution, prévue dans le projet de loi, consiste à réexaminer la question à intervalles relativement courts sous la surveillance du Parlement, pour pouvoir tenir compte des changements de situations.

**M. Reid:** Mon collègue M. Jourdenais a une question à poser. Je vais encore en poser une rapidement: Combien de réfugiés les États-Unis ont-ils accueillis depuis deux ou trois ans?

**M. Helton:** Il y a eu 142 000 réfugiés admis aux États-Unis dans le cadre du Programme d'aide de 1992. Comme je l'ai signalé, il y a environ 200 000 demandes de droit d'asile en cours de traitement.

**M. Reid:** D'où viennent la plupart de ces 142 000 réfugiés?

**M. Helton:** Du Vietnam ou de Russie.

**M. Reid:** Merci beaucoup.

**Mr. Jourdenais:** Thank you, Mr. Chairman. I have a very brief question, as usual.

I do not want you to get stuck here, but I would like to ask you a question. You came here as a witness on bill C-55 in 1987. You probably made some suggestions. I would like to know whether or not they have been implemented in that legislation? I would also like to know whether, if you come back with the same suggestions, you think they are going to be accepted?

**M. Helton:** Je vous répondrai en disant qu'il y a deux suggestions dont je me souviens. La première consistait à signaler que le fait de ne pas désigner les États-Unis comme un pays tiers sûr pose des difficultés politiques et diplomatiques, peu importe le bien fondé de la décision. Je crois que vos collègues sont confrontés au même dilemme que leurs prédécesseurs. Cette fois-là, cela n'a malheureusement pas abouti à la désignation des États-Unis, notamment parce qu'il y avait un problème de répartition d'asiles dans ce pays à cette époque.

La deuxième recommandation que j'ai faite alors, c'est que la législation devrait contenir des dispositions disant qu'il faut obtenir au préalable la garantie qu'elle sera acceptée avant de vouloir renvoyer une personne d'un pays, pour éviter de commettre une injustice et de mettre des réfugiés en orbite ou qu'ils ne soient renvoyés indirectement dans leur pays d'origine.

Je ne suis pas certain que ces suggestions aient été intégrées aux dispositions du projet de loi C-55, et je crois que c'est maintenant le moment ou jamais de veiller à ce que l'on fournisse certaines garanties, pour éviter précisément ce genre d'incidents bizarres et ce genre d'injustices.



[Text]

[Translation]

• 1510

**The Chairman:** Thank you.

I have one question for you. You certainly do not have to answer if it is too difficult or personal in any way, but I sort of get a feeling that as Canadians we see ourselves as being very generous and wonderful people and all of that. However, it is kind of based in my mind on the fact that we are isolated. If we were in Germany, having 500,000 people coming forward, I doubt we would be quite so magnanimous and proud, or arrogant, or however you want to say it. Or if we were in the United States people could be coming ashore from a dozen countries or more by boat after three or four hours in the water.

How are we seen internationally? Are we seen as being a bit hypocritical in our positions?

**Mr. Helton:** This may go to the benefits of isolation in answer. I think it is very fair to say that Canada, in proclaiming its position as a welcoming nation and a leader on issues of refugee protection, is considered in the international community to hold that position in many respects. Canadian generosity in respect of refugee resettlement and the development of systems that frankly are emulated in places like the United States for purposes of asylum decision-making are, I think, an important contribution to international burden sharing. Not all regions in all countries have the same resources and legal cultures that go into the formulation of these responses.

I think Canada must abide by international standards in law and will have an opportunity to lead the way in terms of notions of national fairness and its legal culture. I think that will be an important leadership role for the rest of the world, including those currently finding themselves in a somewhat beleaguered position in central Europe or in Africa or in Asia or elsewhere.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Helton, on behalf of all of our members. Pieces of the jigsaw puzzle are beginning to make some sense to us now. Every day we are becoming more aware of the problems and potential solutions. Thank you for your contribution to that process.

**Mr. Helton:** Thank you very much.

**The Chairman:** Is it agreed that Mr. Helton's brief be appended to today's minutes?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** I call upon our next delegation from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, the health department.

Colleagues, while the health department is coming forward, our sitting tomorrow will commence at 8 a.m., and I very much appreciate the accommodation by all members so that Mr. Chadwick could be here for the World Sikh Association.

**Le président:** Merci.

J'ai une question à vous poser. Vous n'êtes pas obligé d'y répondre si c'est trop difficile ou si la réponse est trop personnelle, mais j'ai comme l'impression que les Canadiens se considèrent comme un peuple très généreux et formidable et qu'ils s'attribuent toutes sortes de qualificatifs élogieux. Je ne peux toutefois pas m'empêcher de penser que notre habitude est due au fait que nous sommes isolés. Si nous étions en Allemagne et s'il y avait un million de personnes qui se présentaient chez nous, je doute que nous restions aussi magnanimes et fiers, ou arrogants, selon le point de vue auquel on se place. Si notre situation géographique était la même que celle des États-Unis, il y a des gens d'une bonne douzaine de pays qui pourraient débarquer chez nous après trois ou quatre heures de bateau.

Comment nous juge-t-on à l'échelle mondiale? Trouve-t-on que nous sommes un peu hypocrites?

**M. Helton:** Je dirais que c'est effectivement l'avantage d'être isolé. En toute justice, il faut dire que l'on trouve au sein de la communauté internationale que le Canada est à la hauteur de sa réputation de pays accueillant et de chef de file en matière de protection des réfugiés. J'estime que la générosité du Canada en matière de rétablissement des réfugiés et le fait d'avoir mis au point des systèmes que l'on imite dans des pays comme les États-Unis pour la prise de décision en matière d'asile, et que le Canada supporte largement sa part du fardeau. Ce n'est pas dans tous les pays ni dans toutes les régions que l'on mobilise autant de ressources et de cultures juridiques pour formuler ces solutions.

Le Canada doit respecter les critères du droit international et il aura l'occasion de montrer l'exemple en matière d'équité nationale et de culture législative. Je crois qu'il aura un rôle important de chef de file à jouer vis-à-vis des autres pays du monde, y compris des pays d'Europe centrale, d'Afrique, d'Asie ou d'autres régions du monde où se déroulent actuellement des hostilités.

**Le président:** Monsieur Helton, je vous remercie au nom de tous mes collègues. Nous commençons maintenant à comprendre un peu ce qui se passe. Nous devenons chaque jour de plus en plus conscients des problèmes et des solutions possibles. Merci pour votre participation au processus.

**M. Helton:** Merci beaucoup.

**Le président:** Êtes-vous d'accord que le mémoire de M. Helton soit annexé aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'invite les membres de la délégation suivante, celle du département de la santé de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, à s'avancer.

Chers collègues, pendant que les représentants du département de la santé s'avancent, je vous signale que demain la séance commencera à 8 heures du matin. J'apprécierais énormément que tous les membres soient là pour permettre à M. Chadwick de venir témoigner pour la World Sikh Association.

[Texte]

Members, I am pleased to introduce from the health department of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, Dr. Ian Gemmill, Associate Medical Officer of Health—Dr. Gemmill, welcome—and Dr. Ellis, who is the Associate Medical Officer of Health.

Welcome, gentlemen. If you will go straight away into your presentation, we will follow it up with questions.

**Dr. Ian Gemmill (Associate Medical Officer of Health, Health Department, Regional Municipality of Ottawa-Carleton):** Thank you for your warm welcome here. We are here to provide representations on the communicable disease assessment with regard to the changes in Bill C-86.

I want to give you very briefly a little background about the health department here. We represent the local health authority, which is responsible for the provision of services for health promotion and health protection as well as disease prevention.

We are part of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, which is the second tier of municipal government in the Ottawa-Carleton area. We are responsible for other services such as social services, transportation, environmental services and so on, and we serve the entire population on this side of the river of 680,000 people. The health department provides services including home care to people in their homes suffering from both acute and chronic illnesses, public health inspection so the restaurants here in town are inspected, prevention of heart disease through the Heart Beat program, pre- and post-natal care to prevent low birthweight babies and other complications, sexuality services, services to seniors, and many other services.

• 1515

One of the most fundamental and most important programs we provide is the reporting and follow-up of communicable diseases. This is one of the reasons health departments were first initiated several hundred years ago. We are therefore involved in cases of tuberculosis, hepatitis B, and a number of other communicable diseases that may be documented in our region.

There are potential health threats in communicable diseases brought to Canada from areas of the world where they are common. Our health department is not advocating barriers to entry to Canada, but proper assessment, treatment and prevention for those people who are making application to come. To date, we believe this has not been well done. Changes are necessary, and we'll talk about those.

We understand the areas we are addressing are primarily the regulatory areas, but we do want to put forward our position we are arguing for, the retention of paragraph 19(1)(a) in its revised form. We will explain the problems arising at the local level as a result of communicable diseases, as well as the risks posed in certain situations.

[Traduction]

J'ai le plaisir de vous présenter le D<sup>r</sup> Ian Gemmill et le D<sup>r</sup> Ellis, tous deux officiers médicaux adjoints de la santé du département de la santé de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Soyez les bienvenus, messieurs. Veuillez faire directement votre exposé, puis nous passerons aux questions.

**Dr Ian Gemmill (officier médical adjoint de la santé, département de la santé, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton):** Je vous remercie pour votre accueil chaleureux. Nous sommes ici pour donner notre avis au sujet des changements prévus dans le projet de loi C-86 en matière de dépistage des maladies contagieuses.

Je voudrais vous donner quelques petites explications au sujet du département de la santé. Nous représentons les autorités sanitaires locales, responsables de la prestation de services de promotion et de protection de la santé ainsi que de préventions des maladies.

Nous faisons partie de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton qui représente le second palier de gouvernement municipal dans la région d'Ottawa-Carleton. Nous sommes responsables d'autres services comme les services sociaux, les transports, les services environnementaux, etc., et nous desservons toute la population établie de ce côté-ci de la rivière, soit 680 000 habitants. Le département de la santé offre également des services de soins à domicile pour les personnes souffrant de maladies aiguës et chroniques, il offre des services d'inspection de santé publique pour les restaurants de la ville, des services de prévention des maladies cardiaques par l'intermédiaire du programme Évalu-Cœur, des services de soins prénatal et postnatal pour éviter la naissance de bébés ayant un poids insuffisant ainsi que d'autres complications, des services d'information sur la sexualité, des services aux personnes âgées, et j'en passe.

Un de nos programmes les plus importants est un programme de dépistage et de suivi des maladies contagieuses. C'est une des raisons pour lesquelles les premiers départements de la santé ont été créés il y a plusieurs siècles. Nous suivons par conséquent des cas de tuberculose, d'hépatite B ainsi que de plusieurs autres maladies qui peuvent être détectées dans notre région.

Les maladies contagieuses importées au Canada d'autres contrées du monde où elles sont courantes comportent certains risques pour la santé publique. Notre département ne préconise pas de dresser des obstacles à l'immigration mais de dépister la maladie chez les personnes qui font une demande et de les soigner ou de prendre des mesures préventives. Jusqu'à présent, nous pensons que cette tâche n'a pas été bien accomplie. Certains changements sont nécessaires et c'est ce dont nous allons parler.

Nous nous rendons bien compte qu'il est question ici principalement de réglementation, mais nous tenons à insister sur le fait qu'il faut maintenir l'alinéa 19(1)a) dans son nouveau libellé. Nous expliquerons les problèmes que peuvent poser les maladies contagieuses à l'échelle locale ainsi que les risques courus dans certains cas.



[Text]

I would like to start by talking about tuberculosis for a moment. It is still a very important cause of illness and death in many parts of the world. We shouldn't forget that as recently as half a century ago in Canada, tuberculosis posed a major threat to people in our community. People did die from this disease. We tend to forget, as our health care system advances and these diseases become less common, just how serious these diseases are.

It is estimated that approximately a third of the world's population is infected with tuberculosis. I would caution you that infected does not mean ill or infectious. There is the potential for people who are infected with tuberculosis to become infectious, and if this is not properly screened before entry to Canada it can and has occurred in schools and day care settings. In Ottawa-Carleton this has happened five times in the last four years, requiring a significant amount of follow-up from our health department, considerable disruption of school activities during these periods of time, considerable concern for the parents at the school that there has been this health threat posed to them.

In addition, we are aware, through our colleagues in Metro Toronto, that in the last year there have been five cases of infectious tuberculosis documented in high schools in Metro, which meant hundreds and hundreds of people being screened, with significant investment of manpower and health expertise in following up these particular cases.

**Mr. Friesen:** Could I just interrupt? Those cases have come from what you could call recent immigrant groups?

**Dr. Gemmill:** Absolutely.

Most tuberculosis in Ontario occurs in people not born in Canada. If any of you have had a chance to review the charts that we sent along, you will see that 80% of cases of TB occur in people not born in Canada. Many of these are people who came to Canada many years ago and happened to be infected many years ago and manifested their TB recently. It is true that recent arrivals within the last two or three years are the most likely to develop infectious tuberculosis.

Currently, the assessment now comprises a chest X-ray for people over the age of 11, and under age 11 there are chest X-rays at the discretion of the medical officer involved. Currently, the assessment for refugees to Canada does not kick in until after the first valid hearing, at least to my understanding. The results are that TB may develop in people within two or three years of arrival. This is TB that is not detected by X-ray because it is not manifested at the time of that assessment.

[Translation]

Je commencerai par parler quelques minutes de la tuberculose. Il s'agit toujours d'une cause très fréquente de maladie et de décès dans bien des régions du monde. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas plus d'un demi-siècle, la tuberculose était une menace pour la santé de la population canadienne, et bien des gens qui mouraient. Nous avons tendance à oublier la gravité de ces maladies, à cause des progrès réalisés par nos services de santé et parce qu'elles sont devenues moins courantes.

On estime qu'environ un tiers de la population mondiale est porteuse de la tuberculose. Je vous signale que cela ne veut pas dire qu'elles sont malades ni contagieuses. Il est toutefois possible que les personnes porteuses du virus deviennent contagieuses et c'est pourquoi si la maladie n'est pas dépistée avant l'arrivée d'une personne au Canada, elle peut se propager dans des écoles et dans des garderies; c'est d'ailleurs déjà arrivé. C'est arrivé à cinq reprises dans Ottawa-Carleton au cours des quatre dernières années; notre département de la santé a dû consacrer beaucoup de temps au suivi et cela a perturbé beaucoup les activités scolaires au cours des périodes en question. Par ailleurs, cette menace était très inquiétante pour les parents des écoliers et des étudiants.

Nos collègues du Grand Toronto nous ont signalé par ailleurs qu'au cours de l'année dernière, on avait décelé cinq cas de tuberculose infectieuse dans des écoles secondaires de la région; il a donc fallu faire subir des tests de dépistage à plusieurs centaines de personnes, et il a fallu mobiliser bien des employés et des experts du domaine de la santé pour suivre ces cas.

**M. Friesen:** Puis-je vous interrompre? Ces cas proviennent de ce que vous appelez les groupes d'immigrants récents?

**Dr Gemmill:** Absolument.

La plupart des cas de tuberculose dépistés en Ontario concernent des personnes qui ne sont pas nées au Canada. Certains d'entre vous ont peut-être eu l'occasion d'examiner les tableaux que nous avons envoyés; ceux-ci montrent que 80 p. 100 des cas de tuberculose ont été détectés chez des personnes qui ne sont pas nées au Canada. Il s'agit pour la plupart de personnes qui ont immigré au Canada il y a très longtemps et qui étaient déjà porteuses à cette époque mais où la maladie ne s'est déclarée que dernièrement. Il est vrai que les immigrants fraîchement arrivés, c'est-à-dire ceux qui sont là depuis deux ou trois ans, sont plus susceptibles d'avoir la tuberculose infectieuse.

Pour le moment, les tests de dépistage comprennent une radiographie pulmonaire pour les personnes âgées de plus de 11 ans; dans le cas des enfants de moins de 11 ans, c'est le médecin en charge qui décide s'il convient d'en faire. On ne fait subir aucun examen aux réfugiés qui sont au Canada tant qu'ils n'ont pas eu leur première audience, pas à ma connaissance du moins. Il en résulte que le bacille peut se développer au cours des deux ou trois années qui suivent leur arrivée. Je parle de cas de tuberculose qui n'ont pas été détectés au moyen de la radiographie puisqu'on ne l'avait pas remarquée au moment de cet examen.

*[Texte]*

TB may also occur in children. It is important to understand that children are at the highest risk for developing TB if exposed and are also likely to be in the school or day care settings, therefore posing a risk to others.

We are also concerned about the fact that there have been reports of less than honest assessments of individuals, a black market for chest X-rays. This kind of thing has occurred. For all these reasons we feel that the tuberculosis screening process needs to be upgraded.

We recommend that all applicants for immigration and refugee status have their chest X-rays during their immigration medicals. Also, they should have a more sensitive screening skin test after arrival to assess the potential for developing tuberculosis later on after their arrival in Canada. Compliance with this requirement could be ensured by withholding landing status until such time as that skin test has been completed.

• 1520

We also support the recommendation that refugees have full medical examination within 60 days of arrival in Canada. These are the kinds of situations that have presented tuberculosis in our schools and day care settings. They are the ones that really need to be addressed.

We finally want to recommend that Canadian physicians be responsible for the immigration medical or, if for cost reasons or logistic reasons it is impossible, that at least the assessment be reviewed and perhaps be repeated at the discretion of the immigration medical officer, depending upon his or her assessment of the situation. The advantage would be that the applicant would be treated and that disease in the families could be prevented. These situations, as I have outlined, could be prevented in schools and so on. There would certainly be less disruption and costs in the school settings. As well, I think there would likely be a better attitude toward people who are applying to come to Canada if the health risk is not seen as an issue.

Second, we would like to talk about hepatitis B, which is a disease not common in Canada. It has never been common in Canada, but it can affect up to 20% of populations in other parts of the world. It is spread by the introduction of certain body fluids into another person's body. Therefore, sexual transmission is possible, transmission in risk settings where saliva, blood and so on may be exchanged, health care settings and so on.

Hepatitis B has been increasing recently, although the data is difficult to get because cases are reported nationally whereas many people who are exposed to this disease, up to 5% to 10%, may actually carry it and carry it for long periods of time. These people are not included in the documentation of the disease. The problem, of course, with being a carrier is that you have a lifetime risk of spreading it to others, if you carry that virus for life, and also the risk of complications, which we've outlined in our brief, which include cirrhosis of the liver, liver cancer, and so on.

*[Traduction]*

Les enfants peuvent également être atteints de tuberculose. Il faut savoir que ce sont eux qui courent les plus gros risques, s'ils sont exposés au bacille; par ailleurs, ce sont des enfants que l'on retrouve dans les écoles ou dans les garderies. Ils constituent donc un risque pour les autres.

Ce qui nous préoccupe également, c'est qu'il est déjà arrivé que l'examen médical ne soit pas effectué de façon très honnête, c'est qu'il existe un marché noir pour les radiographies pulmonaires. C'est pour toutes ces raisons que nous estimons qu'il faut améliorer le système de dépistage de la tuberculose.

Nous recommandons d'obliger toutes les personnes qui présentent une demande d'immigration ou de statut de réfugié à faire faire des radiographies pulmonaires dans le cadre de l'examen médical. Par ailleurs, il faudrait également leur faire subir un test cutané plus efficace après leur arrivée, pour évaluer les risques de développement du bacille. On pourrait satisfaire à cette obligation en n'accordant pas le statut d'immigrant reçu tant que les résultats du test cutané n'ont pas été obtenus.

Nous appuyons également la recommandation que les réfugiés subissent un examen médical complet dans les 60 jours qui suivent leur arrivée au Canada. Ce genre de lacune est à l'origine de cas de tuberculose dans nos écoles et dans nos garderies et exige une solution.

Nous voulons enfin recommander que les médecins canadiens soient responsables de l'examen médical aux fins de l'immigration ou, si c'est possible pour des raisons de coût ou de logistique, qu'au moins l'évaluation soit passée en revue et peut-être répétée à la discrétion du médecin agréé, selon son évaluation de la situation. Cette mesure aurait pour avantage de traiter l'intéressé et d'empêcher la propagation de la maladie dans les familles. Comme je l'ai indiqué, on pourrait prévenir la maladie dans les écoles, par exemple. Il y aurait certainement moins de perturbations et de frais en milieu scolaire. De plus, je pense que la population aurait une meilleure attitude face à ceux qui demandent à immigrer au Canada s'il n'y avait pas de risque de maladie.

Deuxièmement, nous tenons à parler de l'hépatite B, une maladie assez fréquente au Canada. Elle n'a jamais été répandue au Canada, mais elle peut affecter jusqu'à 20 p. 100 de la population dans certaines régions du monde. Elle se propage par l'introduction de certaines sécrétions dans un autre corps. Par conséquent, la transmission sexuelle est possible ainsi que dans des situations de risque où il y a échange de salive et de sang, par exemple, notamment en milieu hospitalier.

L'hépatite B s'est répandue récemment, encore qu'il soit difficile d'obtenir des données parce que les cas sont signalés à l'échelle nationale, alors que beaucoup de gens sont exposés à la maladie et que de 5 à 10 p. 100 peuvent être porteurs pendant très longtemps. Ces gens ne sont pas inclus dans les rapports sur la maladie. Le problème que pose un porteur est bien sûr qu'il risque pendant toute sa vie de transmettre la maladie, s'il porte ce virus toute sa vie. Il y a aussi le risque de complications, que nous avons décrites dans notre mémoire et qui comprennent la cirrhose du foie, le cancer du foie, etc.



[Text]

So it is not a disease that one should not take seriously. The increase has paralleled the entry of people from parts of the world where hepatitis B is common.

I refer you to the report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women, which made several recommendations about hepatitis B. One was that people coming to Canada should be tested and that their families should be immunized. We fully support this measure as a means of decreasing the spread of hepatitis B in our area.

**Mr. Allmand:** When was that recommendation put out?

**Dr. Gemmill:** This was in February 1992. Barbara Greene, MP, was the chair of that committee. This is the document that was published by the committee.

The advantages would be that if people are identified as having hepatitis B, they could be counselled about reducing risk to other people. They could have that information when they arrive. Their families could be immunized; therefore, there would be less hepatitis B in their families and less subsequent spread. There could be prevention of hepatitis B to infants whose mothers are positive. We have just recently been dealing with a couple of cases where a mother was not screened and whose children have become positive, which puts them at lifetime risk of the complications.

Third, with regard to vaccine preventable diseases, we are talking about diseases like diphtheria and measles. These diseases may be imported into Canada and into school and university settings.

In the U.S. much of the measles that occurs is imported into the university setting. In Canada the only case of diphtheria we have had since I have been in the health department has been in a young refugee who was not assessed, was not immunized, and was in the school system for over a week before diphtheria was documented. That meant again an enormous amount of assessment, immunization, concern to the parents, and so on.

We therefore recommend that the same standard of immunization for Canadians be applied to people who are applying to come to Canada. That means they be as updated as possible with the schedule advised by the National Advisory Committee on Immunization. That should be prior to entry, to school entry, or within 60 days of arrival.

We have several other recommendations that you may have had a chance to look at in the brief.

First of all, as I mentioned before, we recommend the retention of the revised paragraph 19(1)(a) to address the identification and follow-up of communicable diseases. We are recommending that the wording of paragraph 19(1)(a) read, "who are likely to be a danger to public health", and this is what is added, "by virtue of a communicable disease".

Secondly, the adoption of the principle of the protection of health of Canadians should be paramount in developing the regulations under paragraph 114(1)(m), which is the section that provides the authority for regulations on the

[Translation]

Il ne s'agit donc pas d'une maladie que nous devrions prendre à la légère. La hausse est parallèle à l'entrée des gens qui proviennent des régions où l'hépatite B est courante.

Je vous renvoie au rapport du Comité permanent de la Santé et du Bien-être social, des Affaires sociales, du Troisième âge et de la Condition féminine qui formulait quelques recommandations au sujet de l'hépatite B. L'une de ces recommandations était que les gens qui entrent au Canada subissent un examen et que leur famille soit immunisée. Nous appuyons pleinement cette mesure comme moyen de réduire la propagation de l'hépatite B dans notre région.

**M. Allmand:** Quand cette recommandation a-t-elle été présentée?

**Dr. Gemmill:** En février 1992. La députée Barbara Greene présidait ce comité. La recommandation se trouve dans le rapport du comité.

Si l'hépatite B était dépistée, on pourrait conseiller les gens afin qu'ils réduisent les risques pour les autres. Ce serait un avantage. Ils pourraient obtenir cette information dès leur arrivée. Les familles pourraient être immunisées; par conséquent, il y aurait moins de cas d'hépatite B dans ces familles et une propagation réduite par la suite. On pourrait prévenir l'hépatite B chez les bébés dont les mères sont positives. Nous avons eu affaire tout récemment à quelques cas où la mère n'a pas été dépistée et où les enfants sont devenus positifs. Ces enfants risquent donc d'avoir des complications pendant toute leur vie.

Troisièmement, en ce qui concerne les maladies qu'on peut prévenir par la vaccination, il s'agit de maladies comme la diphtérie et la rougeole. Elles peuvent être importées au Canada et se répandre dans les écoles et les universités.

Aux États-Unis, la plupart des cas de rougeole sont importés dans le milieu universitaire. Au Canada, le seul cas de diphtérie signalé depuis que je fais partie du service de santé a été un jeune réfugié qui n'a pas été examiné, ni immunisé et qui a fréquenté l'école pendant plus d'une semaine avant que la diphtérie ne se déclare. Il en est résulté encore une fois de nombreux examens, une campagne d'immunisation, des soucis pour les parents, etc.

Nous recommandons donc que la norme d'immunisation applicable aux Canadiens s'applique aussi aux personnes qui demandent à venir au Canada. Cela veut dire qu'ils peuvent obtenir des rappels conformément au calendrier proposé par le Comité consultatif national de l'immunisation, autrement dit, avant l'admission, avant d'entrer à l'école ou dans les 60 jours qui suivent l'arrivée.

Nous avons quelques autres recommandations dont vous pourrez prendre connaissance en détail en lisant notre mémoire.

Premièrement, comme je l'ai déjà indiqué, nous recommandons le maintien de l'alinéa 19(1) afin de dépister et de suivre les maladies contagieuses. Nous recommandons d'ajouter à la fin de cet alinéa: «à cause d'une maladie contagieuse».

Deuxièmement, l'adoption du principe de la protection de la santé devrait l'emporter sur tout le reste dans l'élaboration de la réglementation découlant de l'alinéa 114(1)(m), qui confère le pouvoir de réglementer l'évaluation de la santé.

[Texte]

health assessment. As I mentioned before, we recommend medical assessments be done by physicians who are accountable to the Government of Canada and Canadian licensing bodies, or, failing this change, there should be the ability to have these reassessed on a case-by-case basis.

• 1525

We would also like to have local health authorities notified of any person who has been assessed as having a communicable disease specified under those regulations, within two weeks of their arrival in Canada, so we can take some action to follow up and ensure all the necessary things are in place prior to their establishment in our communities.

**Mr. Fee (Red Deer):** Can I get a clarification of “we”, being the local health officer?

**Dr. Gemmill:** I mean the local health authorities, exactly. There are several hundred across Canada.

In addition, we are recommending the immigration medical assessment requirement should be reviewed with regard to the communicable disease requirements. The provisions for TB, as we’ve outlined, and hepatitis B should be included in those.

Finally, we hope all communicable diseases that are treatable would be fully treated to the level where they are no longer infectious prior to entering Canada, so those kinds of risks are not posed.

That’s basically our submission. In summary, we are looking for improvements and strengthening of the regulations under paragraph 19(1)(a), not to pose barriers, but to provide better care for the people who are applying and less risk for Canadians. This would decrease the disruptions to health departments, school settings, and the parents involved in this country.

**The Chairman:** Members, so the issue of the evidence will come out more quickly, will you agree to appending the first 10 pages of this report to our minutes? We will each have the complete document on our own files and on the clerk’s file.

**Some hon. members:** Agreed.

**Mr. Allmand:** I would like a chance to distinguish the first 10 pages from the rest. I am wondering if I could give you an answer before the end of the afternoon.

**The Chairman:** Sure, by all means.

**Mr. Allmand:** If I understand correctly, you see no fault in the current law as presently worded, or in the proposed law. The main reason for the change is they are attempting to avoid discrimination with respect to disabled people. You see no real fault with the wording of the legislation, but I wrote down you didn’t think the procedures for implementing that law were adequate.

**Dr. Gemmill:** That’s correct.

**Mr. Allmand:** When the officials from the Department of Health and Welfare were here on Monday evening—and I wish I had the record, but it’s not ready yet—I asked them about the procedures. I asked if they did simple examinations

[Traduction]

Comme je l’ai déjà indiqué, nous recommandons que les examens médicaux soient effectués par des médecins responsables envers le gouvernement du Canada et les autorités canadiennes ou, sinon, que ces examens puissent être réévalués individuellement.

Nous aimerions également que les autorités locales s’intéressant à la santé soient avisées chaque fois qu’un cas de maladie contagieuse est dépisté conformément au règlement, dans les deux semaines qui suivent l’arrivée au Canada, afin que nous puissions prendre des mesures de suivi et nous assurer que tout est en place avant l’établissement des personnes visées dans nos collectivités.

**M. Fee (Red Deer):** Pouvez-vous me préciser si «nous» désigne le responsable de la santé local?

**Dr Gemmill:** Je veux dire les autorités locales, exactement. Il y en a quelques centaines à travers le Canada.

De plus, nous recommandons que l’obligation de subir un examen médical lors de l’immigration soit révisée pour tenir compte des exigences relatives aux maladies contagieuses. Il faudrait inclure la tuberculose, comme nous l’avons dit, ainsi que l’hépatite B dans ces maladies.

Enfin, nous espérons que toutes les maladies contagieuses pouvant être traitées le seront complètement, au point où les immigrants ne seront plus contagieux avant d’entrer au Canada, afin que ce genre de risque disparaisse.

Voilà en gros le contenu de notre mémoire. En résumé, nous recherchons des améliorations et un renforcement de la réglementation découlant de l’alinéa 19(1)(a), non pas pour créer des entraves, mais pour mieux nous occuper des personnes qui demandent à immigrer et diminuer les risques pour les Canadiens. On réduirait ainsi les perturbations dans les services de santé et dans les écoles ainsi que les soucis des parents visés.

**Le président:** Chers membres, afin que les enjeux soulevés par le témoignage ressortent plus rapidement, acceptez-vous de joindre les dix premières pages de ce rapport en annexe à nos procès-verbaux? Nous aurons tous le document au complet dans nos dossiers ainsi dans ceux de la greffière.

**Des voix:** D’accord.

**M. Allmand:** Je voudrais établir une distinction entre les dix premières pages et le reste. Je me demande si je peux vous répondre avant la fin de l’après-midi.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Allmand:** Si je comprends bien, vous ne voyez aucune lacune dans la loi actuelle, ni dans le projet de loi. La principale raison du changement est le désir d’éviter la discrimination envers les handicapés. Vous ne voyez vraiment aucune lacune dans la loi, mais j’ai noté que vous ne trouvez pas les mécanismes d’application de la loi à la hauteur.

**Dr Gemmill:** C’est exact.

**M. Allmand:** Quand les fonctionnaires du ministère de la Santé et du Bien-être social sont venus nous voir lundi soir—et j’aurais voulu avoir en main le compte rendu mais il n’est pas encore prêt—je leur ai posé des questions au sujet des



[Text]

or if they did blood tests as well. They said they did examinations, blood tests, and they put a qualifying word on it, which I didn't quite understand. I wish I had the record here. There was a word that was used to qualify the type of blood test, and they said X-rays. I asked if they used skin tests in cases of tuberculosis. They said no and gave reasons why they didn't. Again, I wish I had the record to read to you. You are recommending skin tests, but they did not and gave reasons. Now I am left in a bit of a dilemma.

**Dr. Gemmill:** A quandary, yes. In the spectrum of tuberculosis the chest X-ray will show you at a certain point somebody may have infectious pulmonary tuberculosis. If that is clear on the X-ray, it can be identified and treated and so on. What the X-ray does not show you is the incubation period and if somebody has been exposed to tuberculosis prior to the development of pulmonary TB, and also the fact that there may be other forms of TB that occur later in life. If the test is still positive, the X-ray may not be positive or may show old TB or something, but there may be developing TB.

There are disadvantages to skin testing as well. You may have people who will never develop TB who are identified as having a positive skin test. They may end up on preventive antibiotics unnecessarily.

• 1530

I think that is one of the concerns. However, I think that if it were I who were testing positive, I would choose to take the preventive antibiotic, because I would not know whether I would be one of those people who might develop TB later on. I can practically abort the development of TB if I were one of those, say, 5% to 10% who might develop TB later on.

**Mr. Allmand:** With respect to the blood tests—from what I understand, you are familiar with the blood tests that they take—are those complete enough, in your opinion, to detect all the communicable diseases that might be a threat to Canada that come in through means of immigration?

**Dr. Gemmill:** I would say no. The only test that is done via the blood test is the test for syphilis. It's called the VDRL. Our experience is that the majority of people who have a positive VDRL are treated, are no longer infectious. They may actually have old syphilis that has not been infectious for years and years and years. Those are the people whom we follow up, and we document most of the people as having old syphilis. What's not included, however, is testing for hepatitis B. Perhaps this is a disease that is even new to the members of the committee here, because most people don't know about hepatitis B.

**Mr. Allmand:** I asked about that the other night.

[Translation]

procédures. Je leur ai demandé s'ils faisaient des examens sommaires ou s'il y avait aussi des analyses du sang. Ils ont qualifié les analyses, mais je n'ai pas très bien compris. J'aimerais bien avoir le compte rendu devant moi. Ils ont employé un mot pour qualifier le type d'analyse du sang et ils ont parlé de radiographies. Je leur ai demandé s'ils faisaient des tests cutanés dans le cas de la tuberculose. Ils ont répondu que non et ont expliqué pourquoi. Encore une fois, j'aimerais bien pouvoir vous citer leur témoignage. Vous recommandez des tests cutanés, mais pas eux, et ils nous ont donné les raisons. Je me retrouve un peu face à un dilemme.

**Dr. Gemmill:** Vous êtes dans une situation embarrassante, c'est certain. Dans le spectre de la tuberculose, la radiographie pulmonaire démontrera à un certain point que quelqu'un a peut-être une tuberculose pulmonaire contagieuse. Si c'est clair sur la radiographie, on peut dépister la maladie et la traiter. Ce que la radiographie ne montre pas, c'est la période d'incubation et si la personne a été exposée à la tuberculose avant le développement de la tuberculose pulmonaire, ainsi que le fait que d'autres formes de tuberculose peuvent surgir plus tard. L'examen peut être positif, mais pas nécessairement la radiographie; ou encore elle peut indiquer des traces d'une ancienne tuberculose ou autre chose, alors que la tuberculose est en train de se développer.

Les tests cutanés présentent aussi des inconvénients. Certaines personnes qui ne développeront jamais la tuberculose peuvent être positives. On peut leur administrer inutilement des antibiotiques préventifs.

Je pense que c'est là une des préoccupations. Je crois aussi cependant que si mon examen était positif, je choisirais de prendre les antibiotiques préventifs parce que je ne saurais pas si je fais partie de ces personnes qui deviennent tuberculeuses plus tard. Je peux pour ainsi dire empêcher complètement la maladie de se développer si je fais partie, supposons, de ces 5 à 10 p. 100 de personnes susceptibles de devenir tuberculeuses plus tard.

**M. Allmand:** En ce qui concerne les analyses du sang—si je comprends bien, vous connaissez celles qu'on fait subir—sont-elles assez complètes, selon vous, pour pouvoir dépister les maladies contagieuses susceptibles de présenter une menace pour le Canada et qui entrent au pays par les immigrants?

**Dr. Gemmill:** Je dirais que non. Le seul dépistage effectué à partir de l'analyse du sang est celui de la syphilis. Il s'appelle le test VDRL. D'après notre expérience, la plupart des gens qui ont un VDRL positif et qui sont traités et ne sont plus contagieux. Ils souffrent peut-être encore d'une syphilis qui n'est plus contagieuse depuis des années. Ce sont ces gens que nous suivons et nous indiquons pour la plupart dans les dossiers qu'ils sont atteints d'une vieille syphilis. Ce qui n'est pas inclus, cependant, c'est le dépistage de l'hépatite B. Il s'agit peut-être d'une maladie dont les membres du comité entendent parler pour la première fois, parce que peu de gens la connaissent.

**M. Allmand:** J'ai posé cette question l'autre soir.

[Texte]

**Dr. Gemmill:** It is a serious viral illness transmitted through sexual contact, bodily fluids and so on. It can become a chronic disease in 5% to 10% of the people who are infected, causing lifelong transmissibility to others through the mechanisms I mentioned, and also complications for those people.

**Mr. Allmand:** I understand it's a killer.

**Dr. Gemmill:** It may. For example, 1% of people who are infected with hepatitis B acutely may die fulminantly. Of particular concern is children, because if children are infected, say, by their mother—if a mother has not been identified—then that child is at much more risk, about 95% risk, of becoming a chronic carrier, with all of those complications that I've described. That's not a very good way to be starting life.

**Mr. Friesen:** Is that Asia-specific?

**Dr. Gemmill:** Yes. In other words, the risk of becoming a carrier is much more likely in a child, particularly a child who becomes infected from his mother than it is later on in life.

**Mr. Friesen:** I am sorry—

**Dr. Gemmill:** You and I, if we became infected now, are much more likely to have an acute illness and not be carriers, but we would have an increased risk of dying.

**Mr. Friesen:** No, I didn't say "age"; I said Asia.

**Dr. Gemmill:** Asia. Well, there are several endemic areas of the world. Asia is one of them, Africa. It's common in many parts of the developing world, less so in North America. There is also considerable hepatitis B in eastern Europe.

**Mr. Allmand:** The other evening I stated openly that a lot of my information was from the newspaper, since I'm not an expert. There was a report a few years ago that tuberculosis had been virtually wiped out in Canada. But now there are reports that it is on the increase. However, the medical officers before us from Health and Welfare said that was not correct. On a Canadian-wide basis, in fact, the numbers have been decreasing. They put on the record—I don't have the record yet; it has not been printed. The officials from Health and Welfare gave us the figures from so many years ago and showed that nationally—not one region, not the Ottawa region—it had decreased. However, you've pointed out some recent cases in Toronto, and there were some articles in Ottawa over the last year—

**Dr. Gemmill:** That's true.

**Mr. Allmand:** —about outbreaks of TB. What is your information? After that meeting the other night I was discussing this with some people and they said they didn't think there had been a decrease.

**Dr. Gemmill:** Well, over the last decades there has been a decrease in tuberculosis because of the better standard of living that we've accomplished—

[Traduction]

**Dr. Gemmill:** Il s'agit d'une maladie virale grave transmise par contact sexuel, sécrétions etc. Elle peut devenir chronique chez 5 à 10 p. 100 des personnes infectées et donc risquer de se transmettre aux autres toute la vie durant par les mécanismes que j'ai indiqués en plus de causer des complications pour les personnes atteintes.

**M. Allmand:** Je crois comprendre que c'est une maladie mortelle.

**Dr. Gemmill:** Elle peut l'être. Par exemple, 1 p. 100 des personnes gravement infectées par l'hépatite B peuvent en mourir subitement. On s'inquiète surtout des enfants parce que lorsque les enfants sont infectés, par leur mère par exemple si la mère n'a pas été dépistée, ces enfants risquent fortement—le taux de risque peut atteindre environ 95 p. 100—de devenir des porteurs chroniques et de se retrouver avec toutes les complications que j'ai décrites. Ce n'est pas une très bonne façon de commencer dans la vie.

**M. Friesen:** La maladie est-elle propre à l'Asie?

**Dr. Gemmill:** Oui. Autrement dit, le risque de devenir porteur est beaucoup plus élevé chez un enfant, en particulier chez les enfants infectés par leur mère, que chez les adultes.

**M. Friesen:** Désolé. . .

**Dr. Gemmill:** Si vous et moi étions infectés maintenant, nous aurions beaucoup plus de risques de souffrir gravement de la maladie sans en être porteurs, mais nous risquerions davantage de mourir.

**M. Friesen:** Je n'ai pas parlé d'âge mais bien de l'Asie.

**Dr. Gemmill:** L'Asie. Il existe quelques régions endémiques dans le monde. L'Asie en est une, ainsi que l'Afrique. La maladie est courante dans de nombreux pays en développement, un peu moins en Amérique du Nord. Il y a aussi de nombreux cas d'hépatite B en Europe de l'Est.

**M. Allmand:** L'autre soir, j'ai déclaré ouvertement que mes renseignements provenaient surtout des journaux, puisque je ne suis pas un expert. Un article a révélé il y a quelques semaines que la tuberculose est presque entièrement disparue au Canada. Mais d'autres rapports indiquent maintenant qu'elle est à la hausse. Les médecins de Santé et Bien-être nous ont affirmé le contraire. À l'échelle nationale, le nombre de cas diminue au Canada. Ils l'ont affirmé. . . je n'ai pas encore le compte rendu, puisqu'il n'est pas encore imprimé. Les fonctionnaires de Santé et Bien-être social nous ont donné des chiffres, depuis autant d'années pour démontrer qu'à l'échelle nationale—pas à l'échelle régionale, pas pour la région d'Ottawa—les chiffres sont à la baisse. Vous avez cependant fait état que quelques cas dans la région de Toronto et certains articles parus à Ottawa l'an dernier. . .

**Dr. Gemmill:** C'est vrai.

**M. Allmand:** . . . parlent de recrudescence de la tuberculose. Qu'en savez-vous? Après la réunion de l'autre soir, j'en ai discuté avec quelques personnes qui m'ont affirmé ne pas croire à une diminution.

**Dr. Gemmill:** Depuis quelques décennies, la tuberculose a diminué, à cause de la hausse du niveau de vie. . .



[Text]

**Mr. Allmand:** Has it been virtually wiped out in Canada?

**Dr. Gemmill:** The numbers have been so small that... for example, we stopped screening for TB in schools about 10 years ago, and since that time we have bottomed out in Ottawa. About five or six years ago there were about 25 cases. Since then, however, there have been increases. And while the numbers are still small, I think you'll see from the charts that we provided you with that the majority of cases are people who are not born in Canada. And particularly with infectious disease, there are people who are missed by the chest X-ray when they are being assessed.

So while it's not rampant in Canada, this is the way that TB, if we don't protect against it, may be reintroduced. There are concerns about resistant TB coming from certain parts of the world, even from places like New York City, where resistant TB is occurring, and parts of Africa as well.

**Mr. Allmand:** But your figures are for the district of Ottawa-Carleton.

**Dr. Gemmill:** And for the province of Ontario.

**Dr. E. Ellis (Associate Medical Officer of Health, Health Department, Regional Municipality of Ottawa-Carleton):** As a local health authority, the only figures we have access to are provincial and national. I checked with Statistics Canada and the only figures that they have released, as Statistics Canada, to the public in general are for 1989, which showed 2,035 cases in Canada. That was a slight increase from 1947. There have been articles in the media saying this is an increase, and asking are we going to go the way of the United States with an increase each year?

• 1535

The increase in 1989 was due to three factors, according to Statistics Canada. Ontario changed its system of reporting so that the day you were diagnosed with TB became the official day rather than the day the health authority decided to report you officially to the province; second, there were some outbreaks in northern Saskatchewan communities, primarily among aboriginal Canadians; and, third, there were some outbreaks in the Northwest Territories. What has happened in 1990 and 1991 has not been officially reported by Statistics Canada. I understand that it will report the 1990 figure within the next week or two, and I'll be happy to fax a copy to the clerk if you so wish.

**Dr. Heywood's** statements were regarding other sources of information that they and the federal government would have access to that we do not as a local health authority.

**Mr. Allmand:** In your opening statement you referred to tuberculosis, hepatitis B, diphtheria, and measles. Last winter there was an outbreak of meningitis. I don't know exactly the technical word for it, but I read that there had been some suggestion that this was due to immigration. There was some of that in the Ottawa-Hull area. Is there any reason to believe that this was brought in through immigration, and if so, how do you protect against that?

[Translation]

**M. Allmand:** Est-elle presque disparue au Canada?

**Dr. Gemmill:** Les chiffres sont si infimes que... par exemple, nous avons cessé le dépistage de la tuberculose dans les écoles il y a une dizaine d'années et depuis, la maladie a atteint un creux à Ottawa. Il y a cinq ou six ans, on dénombrait environ 25 cas. Depuis, cependant, on constate une certaine hausse. Et même si les chiffres sont encore faibles, vous constaterez, je crois, à partir des graphiques que nous vous avons remis, que la plupart des tuberculeux ne sont pas nés au Canada. Et tout comme cela arrive tout particulièrement dans le cas des maladies contagieuses, des gens ne sont pas dépistés à l'aide de la radiographie pulmonaire lorsque leur santé est évaluée.

Par conséquent, même si elle n'est pas rampante au Canada, c'est de cette façon que la tuberculose pourrait réapparaître au Canada, si nous ne nous protégeons pas. On s'inquiète d'une souche résistante qui pourrait venir de certaines régions du monde, même d'endroits comme la ville de New York, où elle existe, ainsi que de certaines régions d'Afrique.

**M. Allmand:** Mais vos chiffres portent sur la région d'Ottawa-Carleton.

**Dr. Gemmill:** Et sur l'Ontario.

**Dr. E. Ellis (officier médical adjoint, Département de la santé, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton):** À titre d'autorité locale, les seuls chiffres auxquels nous avons accès sont des chiffres provinciaux et nationaux. J'ai vérifié auprès de Statistique Canada et les seuls chiffres publiés portent sur 1989. Il y aurait eu 2 035 cas au Canada, ce qui représente une légère hausse par rapport à 1947. Les médias affirment qu'il y a une hausse et demandent si nous allons nous retrouver comme aux États-Unis, qui affichent une augmentation tous les ans.

La hausse survenue en 1989 était imputable à trois facteurs, selon Statistique Canada. L'Ontario a changé son système d'information, de sorte que le jour du diagnostic de tuberculose devient le jour officiel au lieu que ce soit le jour où les autorités décident de signaler le cas officiellement à la province. Deuxièmement, il y a eu une petite épidémie dans le nord de la Saskatchewan, principalement chez les Autochtones. Troisièmement, il y a eu une autre épidémie dans les Territoires du Nord-Ouest. Statistique Canada n'a pas encore indiqué officiellement ce qui s'est passé en 1990 et en 1991. Je crois comprendre que les chiffres de 1990 paraîtront d'ici une semaine environ et je serais ravi de les transmettre par télécopieur à votre greffière si vous le voulez.

Les déclarations du D<sup>r</sup> Heywood portaient sur d'autres sources d'information auxquelles lui et le gouvernement fédéral ont accès, ce qui n'est pas notre cas, à titre d'autorité locale.

**M. Allmand:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez mentionné la tuberculose, l'hépatite B, la diphtérie et la rougeole. L'hiver dernier, il y a eu une épidémie de méningite. Je ne connais pas le terme technique exact, mais certains ont laissé entendre que l'immigration en était la cause. Il y a eu des cas dans la région d'Ottawa-Hull. Y a-t-il lieu de croire que ces cas de méningite sont dus à l'immigration, et, dans l'affirmative, comment se protéger?

[Texte]

**Dr. Gemmill:** It's important to understand that meningococcal disease, which affected our community and several others across Canada last year, is a ubiquitous organism.

**Mr. Allmand:** It's a what?

**Dr. Gemmill:** Ubiquitous. It's found worldwide.

While people can hypothesize different things, what we understand from the officials at LCDC is that this germ that was causing the problems last winter was probably a strain that mutated in Canada. But because it is an organism that is worldwide it doesn't really make any sense to address that in the communicable disease screening, as well as the fact that, for every person who becomes ill, you're going to screen perhaps 99,000 or so who are carriers who don't become ill. That becomes a very difficult kind of thing to control through this mechanism, and I don't really think it's the same kind of problem. It is a disease that is just as common here as it is in other parts of the world.

**Mr. Allmand:** Are there any other communicable diseases that we have to take special measures to guard against?

**Dr. Gemmill:** We've discussed this in depth and our position is really covered by the ones we've addressed. When we say vaccine-preventable diseases, in Ontario, for example, there are six vaccine-preventable diseases, and I picked out of those six the two that are most likely to cause difficulties. But there are another four that are routinely... If you're immunized against diphtheria you'll be routinely immunized against polio and tetanus, and if you're immunized against measles you'll be routinely immunized against German measles and mumps, so those would be included and really don't add much to our presentation here.

**Mr. Allmand:** I read paragraph 19(1)(a) as the proposed one for amendment. It says:

(a) persons who, in the opinion of a medical officer concurred in by at least one other medical officer, are persons

(ii) whose admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands... on health or prescribed social services;

Somebody in my caucus suggested that if we really applied that paragraph we would keep out all addicted smokers.

**Dr. Gemmill:** That's another issue on which we could spend a couple of hours.

**Mr. Allmand:** This individual was a doctor and he said the greatest demand on our health services resulting from any one particular ailment or disease came from those who smoke.

**Dr. Gemmill:** As a tangential comment, I think you could do a lot more to make smoking more restricted, thereby making it less attractive and giving less opportunity to smoke, and I think if you had some very strong laws in that way and very strong laws to put even greater taxes on tobacco, greater export taxes and so on, these are things I would recommend to you.

**Mr. Allmand:** You might think I am being a bit facetious, but I'm not, because I'm critical of the wording of this clause. I think it could be used to keep out all sorts of people, not just those who have the sort of diseases that you

[Traduction]

**Dr. Gemmill:** Il importe de comprendre que le méningocoque qui a affecté notre région et quelques autres au Canada l'an dernier est un organisme ubiquiste.

**M. Allmand:** Pardon?

**Dr. Gemmill:** Un organisme que l'on trouve partout.

On peut se perdre en conjectures, mais nous croyons comprendre, d'après les déclarations de laboratoires de lutte contre la maladie, que le germe qui a causé des problèmes l'hiver dernier était probablement une souche importée au Canada. Mais parce que cet organisme se trouve partout dans le monde, il n'est pas très logique de l'inclure dans le dépistage des maladies contagieuses, d'autant plus que pour chaque personne qui devient malade, il y a peut-être 99 000 autres porteurs qui ne tombent pas malades. Il devient donc très difficile de lutter contre ce genre de maladie par ce mécanisme. C'est une maladie aussi fréquente ici qu'ailleurs dans le monde.

**M. Allmand:** Existe-t-il d'autres maladies contagieuses pour lesquelles nous devrions prendre des mesures spéciales afin de nous protéger?

**Dr. Gemmill:** Nous en avons discuté en profondeur et nous estimons que le dépistage proposé nous protège suffisamment. Dans le cas des maladies contre lesquelles on peut s'immuniser, il en existe six en Ontario, par exemple. De ce nombre, j'ai retenu les deux qui risquent le plus de nous causer des ennuis. Mais les quatre autres pour lesquelles il est courant de... Si vous êtes immunisé contre la diphtérie, vous l'êtes normalement aussi contre la polio et le tétanos, et si vous êtes immunisé contre la rougeole, vous l'êtes normalement aussi contre la rubéole et les oreillons. Par conséquent, ces maladies sont incluses et n'ajouteraient pas grand'chose à notre exposé d'aujourd'hui.

**M. Allmand:** Je lis que des amendements sont proposés à l'alinéa 19(1)a). Cet alinéa se lit comme suit:

a) celles qu'un médecin agréé, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin agréé, conclut être:

(ii) soit des personnes dont l'admission entraînerait ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif... pour les services sociaux désignés par règlement ou les services de santé;

Quelqu'un de mon parti a indiqué que si nous appliquions cet alinéa, nous refuserions tous les fumeurs invétérés.

**Dr. Gemmill:** C'est une autre question à laquelle nous pourrions consacrer quelques heures.

**M. Allmand:** Il s'agissait d'un médecin qui a déclaré que le fardeau le plus lourd sur nos services de santé est imputable aux fumeurs.

**Dr. Gemmill:** Puisque nous y sommes, je pense que vous pourriez faire beaucoup plus pour limiter davantage l'usage du tabac, afin de le rendre moins attrayant et de fournir moins d'occasions de fumer et je pense que vous pourriez avoir des lois très strictes en ce sens et des lois très strictes pour taxer encore plus le tabac, pour augmenter les taxes à l'exportation, etc.; voilà ce qu'on vous recommanderait.

**M. Allmand:** Vous penserez peut-être que je blague, mais ce n'est pas le cas, parce que je critique le libellé de cet alinéa. Je pense qu'il pourrait servir à évincer toutes sortes de gens, pas seulement ceux qui sont atteints des maladies



[Text]

mention. I'm thinking particularly of the part that deals with excessive demand, not the part that deals with threat or danger to public health, but things that might cause excessive demand on our health and social services.

[Translation]

dont vous avez parlé. Je pense en particulier à la disposition relative au fardeau excessif, pas à celle qui porte sur le danger pour la santé publique, mais plutôt aux facteurs qui peuvent entraîner un fardeau excessif pour nos services sociaux et nos services de santé.

• 1540

**Dr. Gemmill:** That's why we recommended, first of all, that the change read communicable diseases with regard to public health threat. With regard to excessive social services, I really think the committee would be well advised to solicit the input from health economists who could give you some very detailed background on those kinds of issues. We have our opinions, but as I—

**Mr. Allmand:** I've been trying to find out the names of such people to suggest to the committee that they be called as witnesses. Do you have the names of any that we could call? Not right now, but if you could give them to the clerk or to any of us later, it would be helpful.

**Dr. Gemmill:** Yes, I think we could probably find two or three names for Ms Sirpaul.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**Dr. Gemmill:** I think the right way to do it would be to ask people whose jobs revolve around health economics and the troubled medicare system to give you that kind of input.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand.

**Mr. Heap:** I take it that apart from your first recommendation, adding the words, "by virtue of a communicable disease", you have no particular comment on this statute that our committee is studying, Bill C-86.

**Dr. Gemmill:** Our interest really revolves around the communicable disease aspect, which is paragraph 19(1)(a) and paragraph 114(1)(m), or whatever it is. What we are trying to show you as the local health authority is the kind of problems we face when the system is not tight enough to provide people with treatment and care before they come to us as opposed to others. That's really our reason for being here today.

**Mr. Heap:** For tightening the system, is this something that you believe could be at least partly done by statutory changes, or does this have to be done by regulation, not necessarily under the Immigration Act, possibly under other statutes, federal, provincial, whatever?

**Dr. Gemmill:** We support the retention of paragraph 19(1)(a) because we would not want to have the communicable disease assessment thrown out entirely.

I think these processes that we're recommending could be done under the regulatory process. Therefore what we're really here to say is that we support retaining paragraph 19(1)(a) in its present format because we would not want to

**Dr. Gemmill:** C'est là pourquoi nous avons d'abord recommandé une modification afin qu'il soit question des maladies contagieuses qui constituent un danger pour la santé publique. En ce qui concerne le fardeau excessif pour les services sociaux, je pense vraiment que le comité aurait intérêt à demander la contribution des économistes sanitaires, qui pourraient vous donner des renseignements très détaillés sur ce genre de questions. Nous avons notre opinion, mais en ce qui me . .

**M. Allmand:** J'ai essayé de trouver les noms de personnes comme celles-là afin de proposer au comité d'entendre leur témoignage. Avez-vous des noms à proposer? Pas maintenant, mais vous pourriez les donner à la greffière ou à l'un d'entre nous plus tard. Ce serait utile.

**Dr. Gemmill:** Oui, je pense que nous pourrions probablement donner deux ou trois noms à M<sup>me</sup> Sirpaul.

**M. Allmand:** Merci.

**Dr. Gemmill:** Je pense que la meilleure façon de procéder serait d'inviter des personnes dont le travail touche à l'économie de la santé et aux difficultés du régime de santé afin qu'elles vous fournissent ce genre de renseignements.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand.

**M. Heap:** Si je comprends bien, à part votre première recommandation visant à ajouter «à cause d'une maladie contagieuse», vous n'avez pas d'autres remarques particulières au sujet de ce projet de loi que notre comité étudie, le projet de loi C-86.

**Dr. Gemmill:** Notre intérêt porte surtout sur les maladies contagieuses, et donc sur les alinéas 19(1)a) et 114(1)m), si je ne m'abuse. Nous essayons de démontrer, à titre d'autorité locale, le genre de problèmes auxquels nous faisons face quand le système n'est pas assez hermétique pour traiter et soigner les gens avant qu'ils viennent chez nous, par rapport à d'autres pays. C'est la seule raison qui explique notre présence ici aujourd'hui.

**M. Heap:** Pensez-vous qu'on pourrait rendre le système plus hermétique à l'aide notamment de changements législatifs ou faut-il recourir plutôt aux règlements, pas nécessairement en vertu de la Loi sur l'immigration, mais peut-être d'autres lois, fédérales, provinciales ou autres?

**Dr. Gemmill:** Nous appuyons le maintien de l'alinéa 19(1)a) parce que nous ne voudrions pas que le dépistage des maladies contagieuses disparaisse complètement.

Je pense que les mesures que nous recommandons pourraient être mises en oeuvre dans le cadre réglementaire. Par conséquent, nous sommes ici pour déclarer que nous appuyons le maintien de l'alinéa 19(1)a) dans sa forme

[Texte]

lose the communicable disease assessment. We think the risks would be too great. As we said in our brief, we would be willing to help with the review of communicable disease regulations and to give some of the background to the staff of Immigration Canada and Health and Welfare.

**Mr. Heap:** For example, your recommendation 11:

People with treatable communicable disease should be fully treated to render them non-infectious prior to their entry to Canada.

**Dr. Gemmill:** It would take a period of two to three weeks of effective therapy against tuberculosis and that would be it. It's very simple to do, and then if we were notified of that person's arrival in Canada at our local health agency, we would be able to ensure, first, that they were connected with a doctor to provide further care, and second, that they would be compliant then with the tuberculosis treatment they're required to take.

**Mr. Heap:** So that could probably be dealt with by the regulations that will be issued following the adoption of this legislation.

**Dr. Gemmill:** Yes, I think so.

**Mr. Heap:** If the minister so decided, or I should say the Governor in Council, it might become regulation that the visa officers overseas would make that a requirement after the medical examination.

**Dr. Gemmill:** That's correct. I guess to be quite frank about it, we want to have it on the record what our concerns are, but we do believe they could be addressed under this section in the regulations.

**Mr. Heap:** Yes. Then I assume it would be perhaps useful for this committee to refer your brief to the Department of Health and Welfare as well as to the Canada Employment and Immigration Commission.

**Dr. Gemmill:** We would be pleased to do so, although I think we're already sending some over to some of those people. We would be pleased if you would make it as widely available as possible.

**Mr. Heap:** Thank you. Those are my questions.

**Dr. Gemmill:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Heap. Mr. Fee, have you a question for us?

• 1545

**Mr. Fee:** I actually have three questions, but one thought was just mentioned by my colleague here. You have raised a few concerns, and we can possibly do a good job, a better job even, of identifying problems with people who are coming in legitimately. We have even been talking about a number of people who have been smuggled into the country. There is another problem that is going to be more difficult for us or you to identify. Have you thought about those concerns as well as the others?

**Dr. Gemmill:** That is the kind of situation we feel we are facing all the time in some ways with people who are refugee claimants, because there is no health assessment. Clearly, our goal here is not to say who should or shouldn't

[Traduction]

actuelle, parce que nous ne voudrions pas perdre le dépistage des maladies contagieuses. Nous pensons que les risques seraient trop élevés. Comme nous le déclarons dans notre mémoire, nous serions disposés à participer à l'examen de la réglementation concernant les maladies contagieuses et à renseigner le personnel d'Immigration Canada et de Santé et Bien-être social.

**M. Heap:** Par exemple, votre recommandation n° 11 dit:

Les personnes qui souffrent de maladies contagieuses traitables devraient être soignées complètement afin de les rendre non contagieuses avant d'entrer au Canada.

**Dr. Gemmill:** Il suffirait de deux ou trois semaines de thérapie active contre la tuberculose, par exemple. C'est très simple, et si notre service de santé local était informé de l'arrivée d'une telle personne au Canada, nous pourrions d'abord nous assurer qu'elle communiquera avec un médecin pour obtenir d'autres soins et ensuite qu'elle suivra le traitement nécessaire contre la tuberculose.

**M. Heap:** On pourrait donc prendre ces mesures par l'entremise des règlements qui suivront l'adoption de la loi.

**Dr. Gemmill:** Je le crois en effet.

**M. Heap:** Si le ministre en décidait ainsi, ou plutôt si le gouverneur en conseil en décidait ainsi, un règlement pourrait stipuler que les agents des visas à l'étranger exigent de tels soins après l'examen médical.

**Dr. Gemmill:** C'est exact. Pour être franc, nous voulons faire connaître publiquement nos préoccupations, mais nous ne croyons pas qu'elles pourront être apaisées conformément à cet article dans le règlement.

**M. Heap:** D'accord. Par conséquent, je suppose qu'il serait peut-être utile que le comité transmette votre mémoire au ministère de la Santé et du Bien-être social ainsi qu'à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

**Dr. Gemmill:** Nous en serions ravis, encore que, si je ne m'abuse, nous avons déjà fait parvenir notre mémoire à certains de ces organismes. Nous serions heureux que vous le diffusiez le plus largement possible.

**M. Heap:** Merci. Je n'ai pas d'autres questions.

**Dr. Gemmill:** Merci.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Heap. Monsieur Fee, voulez-vous intervenir?

**M. Fee:** J'ai trois questions, mais une pensée vient d'être exprimée par mon collègue. Vous avez évoqué quelques préoccupations. Nous pouvons probablement faire du bon travail, un très bon travail même, pour définir les problèmes que posent les gens qui viennent ici légitimement. Nous avons même parlé d'un certain nombre de personnes qui sont entrées clandestinement au pays. Mais il y a un autre problème plus difficile à définir, par nous ou par vous. Avez-vous songé à ces préoccupations et aux autres?

**Dr. Gemmill:** Nous avons l'impression de faire face à ce genre de situation constamment avec les candidats au statut de réfugié, parce qu'ils ne subissent aucun examen de santé. Il va de soi que notre but ne consiste pas à déterminer qui



[Text]

be admitted. That is for you folks to decide. Once that decision has been made, if they are legitimately accepted into Canada, the medical and communicable disease assessment should be complete. If they are people who have been smuggled into Canada, I would certainly be very concerned, in the same way I am concerned now, that these diseases could pose risks. I would want to have some action taken to address that situation.

**Mr. Fee:** It would be much more of a risk than the other ones, because the others are going to be identified at some point.

**Dr. Gemmill:** We hope the refugees will be identified sooner, because we do support the 60-day claim. For those people who are smuggled, I don't really have an answer. We are dealing with people who are not identified as being risks until very much later, and those are the kind of people we like to avoid.

**Dr. Ellis:** I think a logical extension of our recommendations is that if someone is found in Canada illegally and they are not going to be removed within 60 days and are going to be tied up in appeals, hearings and so forth for months, if not years, they should be subjected to the same medical requirements. If they are carrying one of these diseases, a problem can develop while they are waiting around for their hearings. We should separate the two issues of medical determination versus immigration clearance.

**Mr. Fee:** I am going to say a few things and I don't want you to take any criticism from them, because I appreciate your brief and position. Harry will also appreciate it because his municipality was here talking about the tremendous cost we are imposing on them. In essence you are, by extension, doing the same thing here.

But I think you mentioned initially in your earlier remarks that a lot of your recommendations were regulatory as much as in legislation. I think part of that might have had to do with the testing. You are aware of clause 6 in the bill where it repeals subsection 11(1.1) and puts in:

(1.1) Every person, other than a permanent resident, who claims to be a Convention refugee shall undergo a medical examination by a medical officer within such period as is specified by a senior immigration officer.

I think we can accomplish what you are asking with that, but it would come through the regulations rather than in the bill.

**Mr. Allmand:** It says 60 days in the accompanying material.

**Dr. Gemmill:** We would certainly support the 60 days maximum time before that assessment has been completed.

**Mr. Fee:** I want to go back to the other item Mr. Allmand brought up, and that is just how serious a public health concern is TB. I appreciate your offer to get us the information as soon as it comes out in last year's statistics. But when the people from Health and Welfare were here, they seemed to say it was not a significant concern and the 2,000 reported cases in 1989 was about the same as it was four or five years before that. They left us with the distinct

[Translation]

devrait être admis et qui devrait être refusé. Cette tâche vous incombe. Lorsque la décision est prise, si ces gens sont acceptés légitimement au Canada, l'évaluation de santé et le dépistage des maladies contagieuses devraient être effectués. S'il fallait que des gens entrent clandestinement au Canada, cela me préoccuperait beaucoup, de la même façon que je m'inquiète du fait que ces maladies présentent des risques. Je voudrais qu'on prenne des mesures pour corriger la situation.

**M. Fee:** Ce risque serait beaucoup plus grand que les autres, parce que les autres personnes qui présentent un danger seront dépistées à un moment ou à un autre.

**Dr. Gemmill:** Nous espérons que les réfugiés seront dépistés plus tôt parce que nous appuyons le délai de 60 jours. En ce qui concerne ceux qui entrent clandestinement, je n'ai pas vraiment de réponse. Nous ne nous apercevons du danger que constituent ces gens que beaucoup plus tard et ce sont justement ceux que nous voudrions éviter.

**Dr. Ellis:** Je pense que la suite logique de nos recommandations est que si quelqu'un se trouve au Canada illégalement et n'est pas renvoyé dans un délai de 60 jours, s'il attend pendant des mois, voire des années, les résultats des appels et des audiences, il devrait être assujéti aux mêmes exigences médicales. Si quelqu'un est porteur d'une maladie contagieuse, il peut causer des ennuis pendant qu'il attend d'être convoqué à son audience. Nous devrions établir une distinction entre la détermination de l'état de santé et l'autorisation d'immigrer.

**M. Fee:** Je vais dire quelques mots, que vous ne devriez pas prendre comme une critique, parce que je suis sensible à votre mémoire et à votre position. Harry le sera aussi parce sa municipalité s'est présentée ici pour discuter des frais énormes que nous leur imposons, et au fond, vous faites la même chose.

Mais je pense que vous avez mentionné dans vos remarques liminaires qu'un grand nombre de vos recommandations sont autant de nature réglementaire que législative. Ce pourrait être le cas en partie des examens. Vous êtes au courant de l'article 6 du projet de loi qui abroge le paragraphe 11(1.1) et le remplace par ce qui suit:

(1.1) L'agent principal doit imposer la visite médicale prévue au paragraphe (1), dans le délai qu'il précise, à quiconque revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, sauf s'il est résident permanent.

Je pense que nous pouvons accomplir ce que vous demandez par cette mesure, mais par l'entremise de la réglementation plutôt que du projet de loi.

**M. Allmand:** Il est question de 60 jours dans la documentation.

**Dr. Gemmill:** Nous appuierions certainement le délai maximum de 60 jours avant la fin de l'évaluation.

**M. Fee:** Je veux revenir sur l'autre question soulevée par M. Allmand, soit les graves préoccupations que présente la tuberculose pour la santé publique. Je vous remercie de votre offre de nous fournir les statistiques de l'année dernière lorsqu'elles seront publiées. Mais quand les fonctionnaires de Santé et Bien-être social sont venus ici, ils ont semblé affirmer qu'il ne fallait pas trop s'en soucier et que les 2 000 cas signalés en 1989 n'étaient pas plus nombreux que quatre

[Texte]

impression it really wasn't cause for serious concern, yet I get the opposite feeling from listening to you two gentlemen.

**Dr. Gemmill:** Well, you have the correct feeling from us. To be blunt about it, we are the ones who end up picking up the pieces after the person has arrived.

I can describe what happened in a school recently in Ottawa. There was a young person who was waiting for a refugee hearing and had gone for a medical assessment, voluntarily, well after the 60-day period. The doctor was not familiar with tuberculosis and did not recognize it at first. It took a while for this to be documented. I think the first medical assessment was done in March and it was reported to us in late May, just before the school year ended. As a result, we had to screen 10% of a very large high school in the southeast part of the city of Ottawa. You may have seen that in the newspaper.

We are here to give you an appreciation of what happens at the local level. Every case of TB takes hours and hours and hours of follow-up. We have to find out where the source is and who may have been in contact with that person if it is infectious. We have to ensure people have had the testing done at proper intervals, been on their medication if they need it, and follow up for as long as six to twelve months if they need preventive antibiotics. It is a long, long process. If we can prevent all this kind of thing from happening, it's better for the contacts involved who have to take preventive antibiotics unnecessarily. It's better for the people who are recognized earlier and don't become so sick. It doesn't take so long for them to get better. It's better for us because we can put our emphasis on things like tobacco and heart disease as opposed to following up tuberculosis.

• 1550

I think one of the main points we want to make is that in terms of negative feelings toward people coming to Canada, their health is one that people in this country no longer expect to fool around with. They want zero risk with regard to health.

During the meningococcal outbreak last winter we were really faced with this whole thing, saying that the risk was very low; yet people were still upset, concerned, and going out and purchasing vaccine voluntarily.

If you can have the risk eliminated to the greatest degree possible, then I think that negative attitude is one at least that can be eliminated.

**Mr. Fee:** You have made your argument well and I will accept your viewpoint rather than the other one presented to us.

The last point I have is on your first recommendation. Again this is relating to another brief, but you recommended the retention of the revised paragraph 19(1)(a).

[Traduction]

ou cinq ans auparavant. Ils nous ont laissé la nette impression qu'il n'y avait pas vraiment lieu de s'inquiéter; or, j'ai l'impression tout à fait opposée à vous entendre tous les deux.

**Dr. Gemmill:** Votre impression à notre sujet est la bonne. Pour être francs avec vous, nous pensons être ceux qui doivent recoller les pots cassés après que les gens sont entrés au pays.

Je peux vous décrire ce qui s'est passé dans une école d'Ottawa récemment. Un jeune qui attendait une audience à la Section du statut de réfugié a subi volontairement un examen médical bien après la période de 60 jours. Le médecin ne connaissait pas bien la tuberculose et ne l'a pas reconnue tout d'abord. Il a fallu un certain temps pour la diagnostiquer. Je pense que le premier examen médical a eu lieu en mars et que le diagnostic nous a été signalé à la fin de mai, juste avant la fin de l'année scolaire. Par conséquent, nous avons dû examiner 10 p. 100 des élèves d'une très grande école du sud-est de la ville. Vous en avez peut-être entendu parler dans les journaux.

Nous sommes ici pour vous donner une idée de ce qui arrive au niveau local. Chaque cas de tuberculose nécessite des heures et des heures de suivi. Nous devons trouver la source et qui peut avoir été en contact avec le malade s'il est contagieux. Nous devons nous assurer que les malades sont examinés aux bons intervalles, qu'ils prennent leurs médicaments si nous leur en prescrivons et les suivre pendant une période qui peut durer six à douze mois s'ils ont besoin d'antibiotiques préventifs. C'est un processus très très long. Si nous pouvons l'éviter, c'est nettement mieux pour tous ceux qui ont eu des contacts et qui doivent prendre des antibiotiques préventifs dont ils se passeraient bien. C'est mieux pour les gens qui sont diagnostiqués plus tôt et qui ne deviennent pas si malades. Il ne leur faut pas beaucoup de temps pour se rétablir. C'est mieux pour nous parce que nous pouvons mettre l'accent sur des problèmes comme le tabac et les maladies cardiaques au lieu de suivre des tuberculeux.

Je pense que l'un des arguments que nous voulons faire valoir au sujet des sentiments négatifs face aux gens qui viennent au Canada est que les citoyens de notre pays ne tiennent pas à négliger leur santé. Ils veulent qu'il n'y ait aucun risque pour la santé.

Pendant l'épidémie de méningite de l'hiver dernier, nous avons fait face à toutes ces questions en affirmant que le risque était très faible. Mais les gens étaient tout de même soucieux et inquiets et ils ont acheté eux-mêmes les vaccins pour se protéger.

Si on peut éliminer ce risque le plus possible, je pense que l'attitude négative tout au moins pourra disparaître elle aussi.

**M. Fee:** Vous avez bien exposé votre argument et j'accepte votre point de vue plutôt que l'autre qui nous a été présenté.

Ma dernière remarque porte sur votre première recommandation. Là encore, il y a un certain rapport avec un autre mémoire. Vous recommandez le maintien de l'alinéa 19(1)a) modifié.



[Text]

We had a presentation made to us by the disabled rights group who were concerned about—again this perhaps has to do with the fact that you have to deal with facts and reality and we have to deal with perception, and the problem and the perception might be two different things. They were mentioning things under 19(1)(a) and lumping them in with groups like terrorists and other undesirables. The perception was that we were lumping people with communicable diseases and disabilities in with terrorists, and they did not want the two of them lumped together. I would just like your comments on the perception.

**Dr. Gemmill:** The only comment I would have is if that is something that is simple to do and would make people feel more comfortable, I would not have any objection to that as long as the medical assessment, the communicable disease assessment, is not thrown out at the same time. I think we are very strongly saying that we want that to be not only retained but also upgraded.

**Mr. Fee:** You want to keep your discussion on the practical level and not get into the other, and I can understand that and appreciate it.

**The Chairman:** Gentlemen, on behalf of the committee I thank you for your evidence. It will be very helpful.

**Dr. Gemmill:** Thank you very much for having us. We really do feel honoured that you would ask mere local health authorities to come to present to you.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, I have looked at the brief and I agree with your suggestion that we simply attach the first 10 pages.

**The Chairman:** It is so ordered. We will take a recess for five minutes and reconvene at 4 p.m.

• 1552

[Translation]

Le groupe des droits des handicapés qui nous a présenté un exposé s'est dit préoccupé—une fois de plus, cette réaction est peut-être liée au fait que vous devez faire face à ce qui existe et à la réalité et que nous devons faire face aux impressions, et que la réalité peut être tout à fait différente de l'impression. Ces témoins ont évoqué quelques aspects de l'alinéa 19(1)a) et indiqué que les handicapés étaient considérés sur un pied d'égalité avec des groupes comme les terroristes et d'autres indésirables. Ils avaient l'impression que nous mettions les porteurs de maladies contagieuses et les handicapés dans le même panier que les terroristes, et cela ne leur plaisait pas du tout. J'aimerais avoir votre point de vue sur cette perception.

**Dr. Gemmill:** Ma seule remarque est que, si ce n'est pas compliqué et si cela met les gens plus à l'aise, je n'aurais aucune objection à ne pas parler de l'évaluation médicale, du dépistage des maladies contagieuses en même temps que du reste. Nous affirmons très clairement vouloir non seulement maintenir mais aussi améliorer ce mécanisme.

**M. Fee:** Vous voulez garder la discussion au niveau pratique et ne pas entrer dans les autres aspects du sujet. Je vous comprends et suis sensible à vos préoccupations.

**Le président:** Messieurs, au nom du comité, je vous remercie de votre témoignage. Il nous sera très utile.

**Dr. Gemmill:** Merci beaucoup de nous avoir invités. Nous nous sentons très honorés que vous ayez demandé à un simple service de santé local de comparaître devant vous.

**M. Allmand:** Monsieur le président, j'ai regardé le mémoire et suis d'accord avec votre proposition d'annexer les dix premières pages seulement.

**Le président:** Qu'il en soit ainsi. Nous ferons une pause de cinq minutes et reprendrons nos travaux à 16 heures.

• 1559

**The Chairman:** We're resuming our hearings. Members, we have a delegation from the Chinese Canadian National Council and the Chinese Canadian National Council, Toronto Chapter. The National President is Ms Amy Go. Ms Go, would you kindly introduce your colleagues. We've talked about the process, so you can go straight into your statement.

**Ms Amy Go (National President, Chinese Canadian National Council):** Thank you. This is Avvy Go. She's the President of the Chinese Canadian National Council, Toronto Chapter.

Thank you for giving us the opportunity to be here today. I just want to do a very quick overview, since you all have a copy of our presentation here.

**Le président:** Nous reprenons nos délibérations. Nous allons entendre maintenant une délégation du bureau national et de la section torontoise du Conseil national des Canadiens-Chinois. La présidente nationale est M<sup>me</sup> Amy Go. Madame Go, ayez l'obligeance de présenter vos collègues. Puisque nous avons déjà expliqué comment procéder, vous pouvez présenter directement votre exposé.

**Mme Amy Go (présidente nationale, Conseil national des Canadiens Chinois):** Je vous remercie. Je suis accompagnée de Avvy Go qui est présidente de la section torontoise du Conseil national des Canadiens Chinois.

Je vous remercie de nous donner la possibilité de témoigner aujourd'hui. Je vais présenter un exposé très rapide, étant donné que vous avez tous un exemplaire de notre mémoire.

[Texte]

[Traduction]

• 1600

First, a brief introduction about the Chinese Canadian National Council. We are a national organization that was formed in 1980 in response to a racist portrayal by the media about Chinese Canadians. All these past 12 years we have been working towards trying to eliminate racism not only in the media but in all kinds of systems. We also want to ensure there is equity in place for racial minority groups.

We have 30 chapters across the country. The Toronto chapter has been very active not only with Toronto issues but also with issues at the provincial level and the federal level, and that is why we are here today.

The Chinese Canadian community knows the suffering caused by racist immigration laws very well. As many of you will know, there was the head tax and the Chinese exclusion act imposed on Chinese Canadians in the early days. Legislation was in place for actually more than 60 years. We are no strangers to the whole scene about racist exclusion and all that. Our community has definitely been excluded by such legislation and, as a result, our development has been greatly retarded.

We are here today to talk about some changes that we believe will result in the exclusion of immigrants and also the exclusion of refugees who are seeking asylum in a country that in the eyes of the international community upholds humanitarian and compassionate principles.

We have some very grave concerns about proposed Bill C-86, because it was introduced in the absence of consultation with the community. Groups that have been working very actively in human rights issues, in the refugee and immigrant settlement, have not been participants in the development of this legislation. We believe that as a result of the absence of community debate and discussion, the effectiveness of this bill is greatly in question.

I want to very briefly highlight some of the questions and concerns we have regarding the immigration policy.

First of all, the proposed legislation is going to lay out a three-stream procedure, and we applaud that fast-tracking of spousal sponsorship applications. We all know that family reunification is the cornerstone of our immigration policy and we all know the suffering that results from family separation. We welcome those initiatives that will help families come together more quickly.

Unfortunately, this three-stream procedure also puts the parents and the grandparents and other types of non-spousal family members in the secondary level, and because of that it really comes into conflict with the extended family concept. Not only in the Chinese Canadian community but also in many minority cultural communities the whole concept of family goes beyond the nuclear family, which includes just a spouse and children.

Pour commencer, je vais vous présenter le Conseil national des Canadiens-Chinois. Il s'agit d'une association nationale constituée en 1980 en réaction à la présentation raciste des Canadiens d'origine chinoise par les médias. Nous nous efforçons depuis 12 ans d'éliminer le racisme dans les médias ainsi que dans tous les autres secteurs. Nous voulons en outre que les minorités raciales puisse bénéficier d'un traitement équitable.

Nous disposons de 30 bureaux répartis dans tout le pays. Le bureau de Toronto a été très actif et s'est intéressé de près aux questions concernant Toronto en particulier ainsi qu'à celles qui se présentent au niveau provincial et fédéral et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

La communauté canadienne d'origine chinoise a souffert des lois d'immigration à caractère racistes. Beaucoup d'entre vous savez fort bien qu'un droit d'admission était imposé autrefois aux Canadiens d'origine chinoise et qu'ils devaient se plier aux dispositions du *Chinese Exclusion Act*. Cette loi est restée en vigueur pendant plus de 60 ans. Nous avons souffert d'exclusion raciste et d'autres préjugés. La communauté chinoise a vraiment été exclue par cette loi qui a eu pour effet de retarder grandement son développement.

Nous sommes ici aujourd'hui pour parler de certains changements qui se traduiront à notre avis par l'exclusion des immigrants ainsi que des réfugiés qui cherchent asile dans un pays qui, aux yeux de la communauté internationale, est perçu comme le promoteur des principes humanitaires.

Le projet de loi C-86 suscite chez nous de très graves inquiétudes, étant donné qu'il a été proposé sans consultation avec la collectivité. Les groupes qui ont pris fait et cause pour les droits de la personne et l'accueil des réfugiés et des immigrants n'ont pas participé à l'élaboration de cette loi. Nous estimons que l'absence d'un débat communautaire remet gravement en question l'efficacité de ce projet de loi.

Qu'il me soit permis d'évoquer très brièvement certaines questions et préoccupations que nous avons à l'égard de la politique d'immigration.

Tout d'abord, le projet de loi propose l'établissement d'une procédure en trois groupes et nous nous réjouissons du traitement accéléré des demandes d'immigration parrainées par le conjoint du candidat. Nous savons tous que la réunification des familles est la pierre d'angle de notre politique d'immigration et nous savons combien les familles souffrent de la séparation. Nous approuvons ces initiatives qui faciliteront la réunion des familles.

Malheureusement, cette procédure fondée sur trois groupes place au second plan les parents et les grands-parents, ainsi que les membres non mariés de la famille. Pour cette raison, cette procédure va à l'encontre des principes de la famille élargie. Dans la communauté canadienne-chinoise tout comme dans beaucoup d'autres communautés culturelles minoritaires, la notion de famille ne se limite pas au noyau familial qui comprend uniquement les parents et les enfants.



[Text]

I still live with an extended family and I enjoy that kind of family support. It is important to me as it is important to my family members. It is important to the community and the whole society to look at the long-term social cost we might incur as a result of separation of families. We have grave concerns regarding the kind of system that will separate families for an unnecessarily long time.

The second thing around family reunification is the quota system that we are going to put in place for these non-spousal sponsorship applications. Again, we are very concerned that this is going to be enforced. There is the general perception out there, and we all know that—the anti-immigrant sentiment, the anti-refugee sentiment. People tend to believe that family-class immigrants do not contribute to the economy; that these people come to Canada and go on welfare; that they drain the economy in all kinds of ways.

But all these perceptions are unfounded. Unfortunately, I believe this legislation is reinforcing that kind of sentiment. I believe it is the responsibility of the government and the community to counter that and to correct that kind of a misconception, and stereotypes.

• 1605

With respect to the selection of the stream 3 applications, the concern we have is that the selection is going to be based on some very unclear and undefined concept of excellence, and we all know that right now the arbitrariness we have in the system often results in some discriminatory practices by the immigration officers in the selection of immigrants. We are concerned that this may further that kind of preferential treatment for applicants who are coming from the dominantly English-speaking western countries at the expense of countries that are seen to be different culturally, racially, or otherwise.

The other thing around the whole proposal is the retroactivity of implementation. In fact, if we want to encourage investors, if we want to encourage the business communities to come into Canada, we need to build in the trust. We need to build in certainty for them. To have this kind of practice of retroactivity may turn away people whom we want to attract, not to mention the family class immigrants who are going to suffer tremendously because of that.

Imposing the carrying of permanent resident documents and making it harder for people to come into Canada as visitors while they are applying to come to Canada as immigrants, and making it difficult for people to return to their country of origin for a period of time, whether it is for business or for family reunification purposes, all these, we believe, actually are counter-productive to what we are trying to do to encourage immigrants, whether we are talking about family class or business class or investors. All these are going to deter them from coming into Canada.

[Translation]

Je vis au sein d'une famille élargie et j'apprécie le soutien familial que j'y trouve. Elle est importante pour moi ainsi que pour les autres membres de ma famille. Il est important pour la communauté et pour l'ensemble de la société de prendre en compte les coûts sociaux à long terme que peut engendrer la séparation des familles. Nous sommes extrêmement méfiants vis-à-vis d'un système qui contribuera à faire durer trop longtemps la séparation des familles.

Toujours dans ce domaine, il faut parler du système de quota qui s'appliquera aux demandes de parrainage des personnes autres que des conjoints. L'application d'une telle mesure nous inquiète beaucoup. Nous avons tous conscience d'un sentiment général d'hostilité à l'égard des immigrants et des réfugiés. Les gens ont tendance à croire que les immigrants qui appartiennent à la catégorie familiale ne participent pas à l'économie, qu'ils viennent au Canada pour bénéficier des prestations du bien-être social et qu'ils sont un poids pour l'économie.

Tous ces préjugés sont sans fondement. Malheureusement, je pense que le projet de loi renforce ce genre de préjugé. Je pense qu'il est du devoir du gouvernement et de la collectivité de réagir et de mettre fin à ce genre de préjugés et de stéréotypes.

Pour ce qui est de demandes relevant du troisième groupe, nous craignons que la sélection se fasse sur des critères d'excellence peu clairs et mal définis et nous savons tous que l'arbitraire du système oblige souvent les agents d'immigration à prendre des mesures discriminatoires lors de la sélection des immigrants. Nous craignons que les nouvelles dispositions de la loi renforcent le traitement préférentiel des candidats qui proviennent des pays occidentaux à majorité anglophone, aux dépens des pays qui sont considérés différents sur le plan culturel, racial ou autre.

Par ailleurs, nous déplorons l'application rétroactive des mesures contenues dans le projet de loi. En effet, si nous voulons encourager les investisseurs, si nous voulons inciter les gens d'affaires à venir s'installer au Canada, nous devons mettre l'accent sur la confiance et leur offrir une certaine sécurité. Les mesures de rétroactivité risquent de faire fuir des gens que nous voulons attirer au Canada, sans parler de l'énorme souffrance que ces mesures causeront aux immigrants de la catégorie de la famille.

Le fait d'exiger le port de documents de résidence permanente et de rendre plus difficile l'entrée au Canada à titre de visiteurs des gens qui ont établi une demande d'immigration au Canada, ainsi que le fait de décourager les immigrants à rentrer dans leur pays d'origine pendant un certain temps, pour des raisons d'affaires ou pour des raisons familiales sont tout à fait contraires aux mesures que nous souhaitons mettre en place pour encourager les immigrants, qu'ils appartiennent à la catégorie de la famille ou à celle des gens d'affaires et des investisseurs. Tout cela risque de les décourager de venir au Canada.

[Texte]

The other major concern is around the limitation of the mobility rights of immigrants. We all uphold the principles of equality, and under the Charter of Rights and Freedoms the right to move around is guaranteed. The imposition of a restriction on that ability for new immigrants is, in our eyes, counter to the principles of the charter.

We also believe that if we truly want to encourage immigrants to help regional development, we should build in regional incentives rather than imposing arbitrarily that you have to stay in one place, and regardless of what happens to that place and what happens to the situation of the immigrants, you have to stay there.

All these kinds of conditions and criteria are also contrary to the goal that we want to help develop regionally.

**Ms Avvy Go (President, Toronto Chapter, Chinese Canadian National Council):** In the 1970s Canada first made its name on the international scene as a very humanitarian and compassionate country by welcoming thousands and thousands of south Asian refugees into Canada. Today the Vietnamese community has built its own stronghold in the Canadian scene and is contributing to Canadian society in various ways.

Then in 1989 the Chinese community also benefited tremendously from the generosity that was offered by the Canadian government when it created the special program to allow Chinese nationals to stay in Canada after the June 4 massacre.

In that light I think it is a great step backward for the Canadian government to introduce Bill C-86, and especially the type of sanctions and sections that are put in with respect to the refugee determination and welcoming process.

We have a number of concerns about the refugee determination process and a number of issues that we want to raise here, and I will only highlight some of those. I am sure that in the past few days when you heard presentations from all the other refugee and immigrant support groups you heard a lot of concerns expressed by different groups.

• 1610

✓ We are very concerned about the power the government is now putting into the hands of immigration officers, allowing these so-called senior officers to determine eligibility or when to fingerprint or when to search a refugee. We are very concerned how bureaucrats, as opposed to an independent judicial or adjudication body, will be able to make that kind of decision. In a democratic society we all recognize that independence of the judiciary is very, very important. It's one of the fundamental principles we all have to observe, especially in the case of refugee determination, because the impact and the ramifications are so tremendous. It sometimes can be fatal for an individual refugee claimant. We feel it is all the more important that decisions of refugee determination and how they are being screened in Canada should be left in the hands of an independent body rather than in the hands of government employees and bureaucrats.

[Traduction]

La restriction des droits de mobilité des immigrants est un autre sujet de préoccupation grave. Nous sommes tous en faveur des principes d'égalité et du droit à la liberté de déplacement garanti par la Charte des droits et libertés. À notre avis, le fait de restreindre cette liberté pour les nouveaux immigrants est contraire aux principes de la Charte.

Nous estimons par ailleurs que si nous voulons vraiment inciter les immigrants à contribuer au développement régional, nous devons les encourager à s'établir dans des régions plutôt qu'exiger arbitrairement qu'ils demeurent au même endroit, quelle que soit la situation qui y prévaut et quels que soient les événements personnels qu'ils vivent.

L'ensemble de ces conditions et critères sont également contraires à l'objectif de développement régional auquel nous voudrions participer.

**Mme Avvy Go (présidente, Bureau de Toronto, Conseil national des Canadiens Chinois):** Dans les années 1970, le Canada s'est fait remarquer sur la scène internationale pour son attitude humanitaire lorsqu'il a accueilli des milliers et des milliers de réfugiés d'Asie du sud. De nos jours, la communauté vietnamienne a fait sa place au Canada et contribue de diverses manières à l'épanouissement de la société canadienne.

En 1989, la communauté chinoise a grandement bénéficié de la générosité du gouvernement canadien qui a créé un programme spécial destiné à aider les ressortissants chinois à s'installer au Canada après le massacre du 4 juin.

Compte tenu de tout cela, il nous semble que le gouvernement canadien fait marche arrière en présentant le projet de loi C-86 et en particulier les mesures et dispositions qui concernent le processus d'accueil des réfugiés et de décisions quant à leur statut.

Nous allons passer en revue rapidement un certain nombre des préoccupations que suscite le processus de décision relativement au statut de réfugié, ainsi que d'autres questions. Je suis certaine que les autres groupes de soutien des réfugiés et des immigrants que vous avez entendus ces derniers jours vous ont fait part de nombreux sujets de préoccupation.

Nous nous inquiétons beaucoup du pouvoir que le gouvernement confie aux agents d'immigration en permettant à ces fonctionnaires qu'il qualifie d'agents supérieurs de déterminer l'admissibilité ou de décider de prendre des empreintes digitales ou de fouiller un réfugié. Nous regrettons vraiment que ces décisions-là soient confiées à des fonctionnaires plutôt qu'à un organisme judiciaire indépendant ou une commission d'arbitrage. Dans toute démocratie, l'indépendance du système judiciaire est extrêmement importante. C'est un des principes fondamentaux que nous devons tous respecter, surtout dans le cas des décisions concernant le statut de réfugié, étant donné que les conséquences de cette décision sont énormes. Elles pourraient être fatales pour certains candidats au statut de réfugié. C'est pourquoi, nous estimons qu'il est extrêmement important que les décisions relatives au statut et à la sélection des réfugiés soient confiées à un organisme indépendant plutôt qu'à des fonctionnaires et des bureaucrates.



[Text]

We are also very concerned about the broadening of the criminal exclusion of both refugees and immigrants. I guess different people will have different interpretations of the term "criminal". Certainly the interpretation that is given in Bill C-86 is so broad that it's going to catch people, not in the conventional sense of criminals, but just anyone who has been associated with any groups that have done certain illegal acts, such as, I guess, one-time illegal organizations such as the ANC. If you're associated with the ANC, then probably you'll be prohibited from coming to Canada today. I think that kind of broadness is simply unreasonable. We also believe that the existing exclusion is broad enough to protect Canada from the invasion of criminals from whichever part of the world. It's only a matter of implementation and enforcement that we have to look at, rather than broadening the exclusion categories.

In fact we question the hypothesis and the assumption behind such a broadening of exclusion. The assumption is—and the assumption is shared by many in our society—that immigrants and refugees are contributing disproportionately to the crime increase in Canada. Certainly Amy has talked about the anti-immigrant, anti-refugee sentiment in Canada and in places like Toronto. That kind of sentiment is on the rise. I think by introducing this kind of policy, government is helping to reinforce that kind of unacceptable and intolerable sentiment in our community, and we strongly oppose that.

We also very strongly oppose the taking away of the rights of refugees to have a meaningful appeal. Certainly the current law is also very limiting in granting the right to appeal to refugee claimants who have received a negative decision in the second hearing. However, further restricting the appeal rights by allowing only judicial review and only to the Federal Court trial division and so on is simply unjustifiable.

Together with that we also see that the government is trying to take away the legal aid and all the financial support that the refugees will need to pursue their claims. Certainly many refugees when they come to Canada don't have any legal documents; they don't have any money. To expect them to come up with the money to pay for their own legal fee. . . I guess you would really want to question how even the government would want to come up with something that will take away that kind of support. By doing so you're effectively taking away the rights of refugees to make any claims, period.

We are also very concerned about the country of first asylum policy. The safe third country rule, which was introduced in the last round of immigration changes and was rejected at that time, is going to be introduced again under Bill C-86. Let's face it, when we talk about safe country, a lot of the political implications are going to come into play. We're not going to make a decision based simply on the human rights records of any third country; we are going to talk about a lot of the political reality we face. I guess from our perspective we simply cannot trust the government to make the appropriate decision in determining whether a country is to be called a safe country.

[Translation]

Par ailleurs, l'élargissement des mesures d'exclusion pour activités criminelles des réfugiés et des immigrants nous préoccupe beaucoup. Je suppose que l'interprétation du terme «criminelles» variera d'une personne à l'autre. L'interprétation de ce terme dans le projet de loi C-86 est si vaste qu'il s'appliquera à des gens qui ne sont pas nécessairement des criminels au sens normal du terme, mais qui ont tout simplement été associés à des groupes qui ont participé à des activités illégales ou à des organisations autrefois illégales comme l'ANC, par exemple. Une personne associée à l'ANC ne pourrait probablement pas venir s'installer aujourd'hui au Canada. À mon sens, il n'est pas raisonnable du tout de donner un sens aussi général à ce terme. Par ailleurs, nous estimons que l'exclusion existante suffit largement à protéger le Canada contre une invasion de criminels de l'étranger. Plutôt que d'élargir les catégories d'exclusion, il serait bien préférable de se pencher sur la mise en oeuvre et les mesures d'application.

De fait, nous remettons en question le principe sous-jacent à cet élargissement des catégories d'exclusion. En effet, cette mesure s'inspire d'un préjugé courant dans notre société voulant que les immigrants et les réfugiés contribuent à augmenter considérablement la criminalité au Canada. Amy a évoqué le sentiment d'hostilité à l'égard des immigrants et des réfugiés qui prévaut au Canada et dans des villes comme Toronto. Ce sentiment est de plus en plus répandu et nous reprochons vigoureusement au gouvernement de renforcer par ce genre de politiques ce sentiment inacceptable et intolérable dans notre société.

Nous déplorons également que le gouvernement supprime le droit des réfugiés à ce pouvoir en appel. Aux termes des dispositions existantes, il est très difficile pour les demandeurs de statut de réfugié d'obtenir l'autorisation de faire appel d'une décision négative à la deuxième audience. Par ailleurs, il est tout à fait injustifié de restreindre plus encore les droits d'appels en autorisant que les révisions judiciaires par la Division de première instance de la Cour fédérale.

Parallèlement, nous remarquons que le gouvernement voudrait supprimer l'aide juridique et l'aide financière dont les réfugiés auront besoin pour faire progresser leur dossier. Il est clair que bon nombre de réfugiés n'ont pas de documents juridiques ni d'argent lorsqu'ils arrivent au Canada. On ne peut pas s'attendre à ce qu'ils aient l'argent nécessaire pour payer des honoraires. . . On peut se demander comment le gouvernement a pu imaginer de supprimer ce type d'aide. En agissant de la sorte, le gouvernement nie carrément les droits des réfugiés.

La politique avertie au pays de premier asile est, elle aussi un de nos sujets de préoccupation. Le projet de loi C-86 reprend la clause du pays tiers reconnu comme sûr qui avait été proposée lors de la dernière modification de la Loi sur l'immigration, puis rejetée. Il est certain que beaucoup de considérations politiques entreront en ligne de compte lorsqu'il s'agira de déterminer le degré de sécurité qu'offre un pays tiers. La décision ne sera pas fondée uniquement sur l'attitude du pays tiers vis-à-vis des droits de la personne, mais tiendra également compte de la réalité politique. Nous ne pensons pas que le gouvernement soit en mesure de décider si un pays tiers peut être considéré comme sûr.

[Texte]

• 1615

In conclusion, many of the provisions that are proposed under the bill have to be looked at. We have to look at them in view of our international and national commitment to human rights, and to the refugee and immigrant settlement in this country.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Allmand, will you start us off again?

**Mr. Allmand:** Yes. Thank you.

If I understand correctly, most of the points that you make on page 2 of your brief under "Immigration Policy" are directed at the provision for the new management system and the three streams. When you refer to a quota system in point b., are you considering the wording? They don't use the word "quota", but as far as I can see, you are talking about what is said in stream 3, where they say stream 3 would be subject to the limits set out in the annual plan and would be selected for excellence. Is that your point?

**Ms Amy Go:** That's right.

**Mr. Allmand:** Many people have raised this issue with us. It appears to give the minister and the government officials very wide authority to pick and choose. As a matter of fact, a quote that I've taken from the minister's own documents, in describing this new management system, says it would allow them to take "the best among a pool of applicants".

**Ms Amy Go:** That's right.

**Mr. Allmand:** That's a very subjective thing. What one minister may consider to be the best, another minister may consider to be the worst, I suppose, and we end up with a system that's not based on law but on subjectivity, and possibly for many reasons.

The members of the bar that were here yesterday spent much time talking about the retroactive provisions. Do you share their concern? They went more into the legal side of it, but you're talking from a more—

**Ms Amy Go:** Social and moral obligation.

**Mr. Allmand:** Yes.

**Ms Amy Go:** Yes. There is definitely a section on page 2 regarding retroactivity.

Let's not even look at the impact of the present legislation, but the intent. If the government is to encourage a business class, more investors to come in, you want to give them confidence, you want to give them trust. How can you have legislation that says that an application is approved, and turn around when the government changes its policy and the application is reviewed again? That definitely goes against your own intention, your own motivation, not to mention, of course, the sufferings that we are causing to families that want to be reunited, that have gone through all these application processes and all that, and the next minute the applications can potentially be rejected because of a change of government policy.

**Mr. Allmand:** Yes. I think you've made your points very well on that.

One thing that was not mentioned with respect to the refugee procedure that is being proposed is the provision for work permits. Under the current system, refugees are granted work permits once they are recognized at the first stage

[Traduction]

En conclusion, nous pensons qu'il faut examiner attentivement bon nombre de dispositions du projet de loi. En tenant compte de notre engagement international et national vis-à-vis des droits de la personne et des principes d'accueil des réfugiés et des immigrants, si chers aux Canadiens.

**Le président:** Merci. Monsieur Allmand, est-ce que vous voulez bien commencer?

**M. Allmand:** Oui, merci.

Si j'ai bien compris, la plupart des remarques que l'on trouve à la page 2 de votre mémoire sous la rubrique de la politique d'immigration concerne le nouveau système de gestion et les trois groupes. Au paragraphe (b) est-ce que vous utilisez délibérément le mot «quota»? Le document officiel n'utilise pas le même terme, mais j'ai l'impression que vous interprétez les dispositions applicables au troisième groupe ainsi que les limites fixées dans le plan annuel et les critères d'excellence, comme une forme de contingentement?

**Mme Amy Go:** Exactement.

**M. Allmand:** Plusieurs témoins ont soulevé cette question. Cette clause semble accorder une très grande latitude au ministre et aux fonctionnaires. D'ailleurs, j'ai relevé dans les documents du ministre un passage précisant que ce nouveau système de gestion permettrait de sélectionner les candidats les plus intéressants.

**Mme Amy Go:** C'est exact.

**M. Allmand:** Tout cela est très subjectif. En effet, je suppose que les opinions peuvent varier d'un ministre à un autre. Pour plusieurs raisons, nous nous retrouvons avec un système qui repose sur des bases subjectives et non pas sur le droit.

Les représentants du Barreau canadien que nous avons entendus hier ont beaucoup parlé des dispositions de rétroactivité. Est-ce que vous êtes d'accord avec eux? Contrairement à vous, ils ont plus évoqué les aspects juridiques que. . .

**Mme Amy Go:** Les obligations sociales et morales.

**M. Allmand:** Oui.

**Mme Amy Go:** C'est exact. Un paragraphe, à la page 2 de notre mémoire, est consacré à la rétroactivité.

Examinons l'esprit de la loi actuelle, sans même nous préoccuper de ses conséquences. Si le gouvernement souhaite encourager l'immigration des gens d'affaires et les investisseurs, il doit les mettre en confiance. Alors, comment accepter une loi qui permet qu'une candidature approuvée soit remise en question lorsque le gouvernement décide de changer sa politique? Voilà qui va à l'encontre de nos intentions et de notre motivation, sans parler, bien entendu, des souffrances qu'endurent les familles qui font toutes les formalités nécessaires pour réunir leurs membres, au risque que tout soit annulé au moindre changement de politique du gouvernement.

**M. Allmand:** Vous avez raison. Je pense que vous avez très bien expliqué votre point de vue.

La nouvelle procédure d'établissement du statut de réfugié ne fait pas état de l'octroi de permis de travail. Actuellement, les réfugiés reçoivent un permis de travail dès que leur statut est reconnu, lors de la première audience. La



[Text]

hearing. The first stage hearing will be abolished, and there's nothing in the bill to indicate when work permits would be issued to refugees. So I asked the officials when they were here when such work permits would be issued. They said only when the individual was granted refugee status by the IRB.

I expressed the view that this may be too long. This would throw the individual on the welfare system or in the care of their family for too long a period of time when they would want to work. But they said, in response, that under this new system the applications would be processed in two to five months. Even then I thought that might be too long.

• 1620

What I wanted to ask you was, in your community do you find that these refugees do want to work? If they could receive work permits, let's say after their medical tests, which would have to be within 60 days according to the new law, they would be anxious to work and they would much prefer that rather than rely on the welfare system. What is the situation now? Is the majority of Chinese immigrants working despite the economic situation, or are they on welfare?

**Ms Amy Go:** Definitely the Chinese community is not immune to the impact of the recession. I work at the community centre where we do see a lot of refugee claimants, and most of them actually are very anxious to work. Those who have passed the first hearing, as you have said, have work permits. I would say 99% of them have managed to find jobs. Whether they are low paying or ghettoized jobs, they all manage to do that.

You should hear them. We do interpretation for social assistance for those claimants and see the shame when they come into the office. The minute they sit down they say, "I don't want to be on welfare." They look at me embarrassed. They feel embarrassed to face someone from their own community and have to explain why they are on welfare. It is not just that they want to be working because they feel ashamed, but I think it is for economic reasons. It is for self-esteem. It is for the welfare of the whole community to help them get off welfare.

Unfortunately, as you have pointed out very well, the new system is going to keep them on the system longer. It will be a burden that we will all have to share.

**Ms Amy Go:** In addition, I also work for a legal clinic that is dealing with a lot of refugee claimants, although we do not represent them at their hearings. However, one of our major areas is to help them get extensions of their work permits. We have people coming in almost every day when their work permits expire or are going to be expired. They will ask for an extension of their work permits because they want to continue to work or to keep their jobs and so on.

[Translation]

première audience est supprimée et le projet de loi ne prévoit pas quand les permis de travail seront accordés au réfugiés. C'est pourquoi j'ai demandé aux fonctionnaires à quel moment ces permis de travail seraient délivrés. Ils m'ont répondu que cela serait fait uniquement lorsque la CISR aura accordé le statut de réfugié.

Je leur ai dit que ce délai me paraissait trop long. Le réfugié n'aurait d'autre choix que de vivre des prestations du bien-être social ou de rester à la charge de sa famille, même s'il voudrait travailler. Les fonctionnaires m'ont répondu que le nouveau système permettrait le traitement des demandes dans un délai de deux à cinq mois. Même ce délai me paraissait trop long.

Je voulais vous demander si vous avez noté que les réfugiés de votre communauté voudraient travailler. Pouvez-vous nous dire si les réfugiés préféreraient travailler plutôt que de vivre des prestations du bien-être social si on leur accordait un permis de travail, après les examens médicaux, c'est-à-dire dans un délai de 60 jours d'après la nouvelle loi? Quelle est la situation actuellement? Est-ce que la majorité des immigrants chinois ont un emploi malgré la situation économique ou est-ce qu'ils vivent des prestations du bien-être social?

**Mme Amy Go:** Je peux vous assurer que la communauté chinoise n'est pas à l'abri de la récession. Je travaille dans un centre communautaire où nous rencontrons beaucoup de candidats au statut de réfugié. La plupart d'entre eux souhaitent vivement travailler. Comme vous l'avez dit, ceux qui ont passé la première audience obtiennent un permis de travail. Je dirais que 99 p. 100 d'entre eux ont réussi à trouver du travail. Ce sont parfois des emplois mal payés ou des emplois sans avenir, mais ils se débrouillent tous pour travailler.

Vous devriez les entendre. Nous offrons un service d'interprétation à ces candidats qui ont besoin d'assistance sociale. Vous ne pouvez pas imaginer combien ils se sentent mal à l'aise quand ils viennent dans mon bureau. À peine sont-ils assis qu'ils me disent qu'ils ne veulent pas vivre aux crochets de la société. Ils sont très gênés. Ils sont gênés de faire appel à un membre de leur communauté et de lui expliquer pourquoi ils sont bénéficiaires des prestations du bien-être social. S'ils veulent travailler, ce n'est pas uniquement parce qu'ils ont honte d'être assistés, mais également pour des raisons économiques, pour avoir une meilleure estime d'eux-mêmes. Dès qu'ils ne sont plus des assistés sociaux, c'est toute la communauté qui en bénéficie.

Malheureusement, comme vous l'avez si bien dit, le nouveau système contribuera à les maintenir encore plus longtemps dans un état de dépendance. C'est un fardeau que nous devons tous partager.

**Mme Amy Go:** De mon côté, je travaille dans un bureau d'aide juridique. Nous recevons beaucoup de candidats au statut de réfugié, bien que ce soit nous qui les représentons lors des audiences. Cependant, une de nos tâches principales consiste à les aider à obtenir la prolongation de leur permis de travail. Presque chaque jour nous avons la visite de personnes dont le permis de travail expire ou vient à expiration. Elles viennent nous demander une prolongation de leur permis de travail, parce qu'elles veulent continuer à travailler ou conserver leur emploi.

## [Texte]

It is one example to show the inconsistency within this bill. On the one hand, we hear the government saying that refugees are getting a lot of welfare and therefore we should deal with that. At the same time it is taking their work permits. In that case they will not be able to work, and the only alternative for them is to get back on welfare.

A lot of times I do not have any questions. If the government has certain objectives it wants to set out, that is fine. If it wants to promote the economy, that is fine. If it wants to screen out the bogus refugees, that is fine with us. But it has to come up with a sensible system that can actually achieve those purposes.

We have a lot of doubt that this bill will be able to achieve the purpose the government said it wants to achieve.

**Mr. Allmand:** On another point, you have criticized the new provisions on criminal exclusion, I think with good reason. You are not the only ones. Many have pointed out that these provisions are drawn too widely, that they take in too wide a net and would affect people the government really would not want to affect.

All sorts of silly examples have been given: people who worked for Exxon could be caught because Exxon was condemned for polluting the environment; members of an organization like the RCMP in other countries; or, as somebody said this morning, the Republican Party, which had been convicted of the offence of breaking and entering at one time, could be caught under that new paragraph (c.2). It says if you have reasonable grounds to believe belonging to an organization that reasonably at one time or another had committed a crime. . .

That is on the one hand. I think you are correct in pointing out that wideness, but I want to ask you this. It has been said that some ethnocultural communities, including your own, have been the victims of organized criminal gangs. We read about this, that it was happening in Vancouver. They had come into the country and were preying on people of their own origins.

• 1625

In your view, was this correct? If it is correct, surely we would want to keep out true organized criminals who would come into the country and prey on their own communities or other communities. While we are critical of the present clause, do you have any recommendations?

First of all, is it correct? Do you think that too many organized criminals are getting into the country, whether in the drug trade or otherwise? If so, if we don't want to agree to the present clause, which is too broad—it's too broad in my view—what should we do?

We have a report that was prepared by the Department of Employment and Immigration. It wasn't published, but I have a copy of it. It is called *Criminality Among the Foreign Born* and it was written in April of 1992, this year. It says:

The foreign born were very significantly under-represented among those incarcerated for serious crimes.

## [Traduction]

C'est là qu'on s'aperçoit que le projet de loi n'est pas logique. En effet, le gouvernement affirme d'une part que les réfugiés coûtent cher en prestations de bien-être social et veut y remédier et, d'autre part, il supprime les permis de travail. Or, sans permis de travail, les réfugiés n'auront pas d'autre choix que d'être des assistés sociaux.

Bien souvent, je ne pose pas de questions. Je peux comprendre que le gouvernement se fixe certains objectifs, qu'il souhaite encourager l'économie ou écarter les faux réfugiés. Mais alors, qu'il propose un système qui permettra d'atteindre ces objectifs.

Nous ne croyons pas que le projet de loi permettra au gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

**M. Allmand:** Par ailleurs, vous avez critiqué à juste titre, je crois, les nouvelles dispositions concernant l'exclusion pour activités criminelles. Vous n'êtes pas les seuls à contester ces dispositions. Beaucoup de témoins ont reproché à ces dispositions d'être trop vagues, craignant qu'elles s'appliquent à des gens qui ne devraient pas normalement être concernés.

Toutes sortes d'exemples farfelus ont été cités: Le nouvel alinéa (c.2) s'appliquerait par exemple à des gens qui auraient travaillé pour Exxon, étant donné que cette compagnie a été condamnée pour avoir pollué l'environnement; aux membres d'une organisation semblable à la GRC dans des pays étrangers; ou, comme l'a mentionné quelqu'un ce matin, aux membres du Parti républicain qui ont été condamnés pour vol avec effraction. L'alinéa fait état en effet de motifs raisonnables de croire que l'on appartient à une organisation qui, à un moment donné, a commis une infraction. . .

Vous avez tout à fait raison de vous inquiéter de l'imprécision des dispositions du projet de loi, mais en revanche, je vais vous demander quelques précisions. On a dit que certaines communautés ethno-culturelles, dont la vôtre, ont été victimes de bandes de criminels. Cela se serait passé à Vancouver. On dit que ces gens pénètrent dans le pays et s'en prennent à leurs compatriotes.

À votre avis, est-ce que c'est vrai? Si c'est vrai, il faudrait barrer la route à ces bandits qui veulent s'installer au Canada pour s'en prendre aux membres de leur propre communauté ou aux autres Canadiens. Nous ne sommes pas satisfaits des dispositions actuelles, mais avez-vous des recommandations à formuler à ce sujet?

Pouvez-vous me dire tout d'abord si ces faits sont exacts? Pensez-vous que les membres du crime organisé, trafiquants de drogues ou autres sont trop nombreux à entrer au Canada? Si c'est le cas, que pouvons-nous faire puisque les dispositions actuelles nous paraissent trop vagues?

Nous avons un exemplaire d'un rapport élaboré par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, mais qui n'a pas été publié. Ce rapport, rédigé en avril 1992, porte le titre suivant: *Criminality Among the Foreign Born*. Dans ce rapport, on peut lire ceci:

Les Canadiens nés à l'étranger sont nettement sous-représentés parmi les détenus incarcérés pour infractions graves.



[Text]

And also:

Visible minorities were very seriously under-represented.

It rebutted the view that immigrants and visible minorities were a high percentage of criminals. This report, or study, rebuts that. I just wanted to mention that.

**Ms Amy Go:** That's right. Then CEIC have answered their own question. That is exactly what we want to point out. Criminal activities are not because of immigration problems. They are not because of refugee determination. We have to look at why people are committing crimes in Canada.

Of course, as a social worker and someone who works in the community, I see other causes. I see economic inequities, I see the lack of educational opportunities, I see the lack of employment opportunities as causes of crimes, whether they are among Chinese-Canadians, whether they are Anglo-Canadians, French-Canadians or other groups.

Unfortunately, it is easy to scapegoat the immigrants and refugees. This is another example of that.

When we talk about trying to stop organized crimes, I don't believe that the strategy is to shut our door to refugee claimants, because, as you said, there is no proof that refugee claimants are committing more crimes. There is no proof that shutting our doors to refugees is going to reduce criminal activities here in Canada.

I think we have to look at how we can truly deal with those. Separate from that we have to look, within the refugee determination process, at how we make sure that the genuine refugees will have access to our asylum.

**Mr. Allmand:** You are saying that your community in particular throughout Canada has no problem with organized crime within it?

**Ms Amy Go:** No, I am not saying that. I don't think any community is immune to any kind of organized crime. I don't believe we are more so than the others. Of course with an economic recession, everybody is hit by some kind of crime. There are no statistics to prove that our community is worse than the others.

**Mr. Allmand:** That's correct.

**Ms Amy Go:** Of course criminals who do not speak English tend to prey on their own community, the easiest to prey on, but that is not to say that we suffer more than others.

As I said, we have to look at the existing system. We believe, as Avvy said, the provision for screening out criminals from the pool of refugee claimants is already there. It is a matter of how we want to implement that and how we want to enforce that. Unfortunately what we are doing there is to broaden that and potentially screen out all the other genuine refugees whom we want to accept into our country.

**Ms Amy Go:** If you really want to catch especially the leaders of organized crime, I don't think this kind of policy, whatever you put on paper, is going to achieve that. If I am bold enough to say so, I think by allowing, for example, the rich to come in if they have the money, you are attracting a lot of the leaders of organized crime as well.

[Translation]

Ainsi que:

Les minorités visibles sont très nettement sous-représentées.

Et voilà qui contredit le préjugé voulant que le taux de criminalité soit élevé chez les immigrants et dans les minorités visibles. Ce rapport contredit ce genre d'opinion. Voilà ce que je voulais dire.

**Mme Amy Go:** C'est exact. La CEIC a elle-même répondu à sa question. C'est exactement ce que nous voulions prouver. Les activités criminelles ne sont pas liées au problème d'immigration, ni au statut de réfugié. Il suffit d'étudier les causes de la criminalité au Canada.

En tant que travailleuse sociale et communautaire, il me semble que la criminalité est due à bien d'autres causes. Les inégalités économiques, le manque de scolarité et le chômage sont à l'origine de la criminalité, aussi bien chez les Canadiens-Chinois que chez les anglophones, les francophones ou dans les diverses groupes ethniques.

Malheureusement, les immigrants et les réfugiés servent trop facilement de boucs émissaires.

Si l'objectif est de stopper le crime organisé, je ne pense pas que la solution consiste à refouler les candidats au statut de réfugié, car, comme vous l'avez dit, rien ne prouve que les réfugiés commettent le plus d'infractions. Rien ne prouve que nous parviendrons à réduire le taux de criminalité au Canada en fermant nos portes aux réfugiés.

À mon avis, il faut réfléchir sérieusement au problème. Nous devons mettre au point un processus permettant d'accueillir les réfugiés véritables.

**M. Allmand:** Est-ce que vous affirmez que votre communauté ne connaît aucun problème avec le crime organisé dans les diverses régions du Canada où elle est établie?

**Mme Amy Go:** Pas du tout. Je ne connais aucune communauté qui soit à l'abri du crime organisé. Pas plus la nôtre que les autres. Bien entendu, en période de récession économique, la criminalité touche tout le monde. Aucun chiffre ne prouve que notre communauté est pire que les autres.

**M. Allmand:** C'est exact.

**Mme Amy Go:** Bien entendu, les criminels qui ne parlent pas l'anglais ont tendance à rechercher dans leur propre communauté des proies plus faciles. Cependant, cela ne signifie pas que notre communauté est plus atteinte que les autres.

Je répète que nous devons examiner le système existant. Comme l'a dit Avvy, nous pensons que le gouvernement dispose déjà des moyens nécessaires pour éliminer les criminels qui se mêlent aux réfugiés. Il suffit de préciser comment nous pouvons mettre en oeuvre et appliquer ces dispositions. Malheureusement, le projet de loi ne fait qu'élargir ces dispositions, ce qui aura pour effet de repousser tous les autres réfugiés authentiques que nous voulons accueillir au Canada.

**Mme Amy Go:** Je ne pense pas que ce genre de politique permettra au gouvernement de se débarrasser des dirigeants du crime organisé. J'irais même jusqu'à dire qu'en ouvrant les portes du pays aux riches, on attire également un grand nombre des dirigeants du crime organisé.

[Texte]

Locally, if you want to talk about gang issues and whatever, I think a lot of time, as we have said before, it is the issue of socio-economic inequities. It is also an issue of how police relate to each ethnic community and whether there is a level of trust and confidence enough that will allow them to be able to deal with the inter-racial crimes that are preying on people within a certain community.

Certainly immigration and refugee policy changes are not going to help solve crime.

**Mr. Allmand:** Thank you for your testimony. It is very helpful.

**Ms Amy Go:** Thank you.

• 1630

**Mr. Heap:** Welcome, representatives of the Chinese Canadian National Council. Being from Toronto, I am well aware of how it emerged in Toronto about a dozen years ago. I am glad you have a nation-wide organization that is well established now.

I would like to touch on two or three points you have raised that have not been so much raised by some others. On page 2 in section b., the quota system, you say in the last sentence that you are referring to the side-tracking of applications of parents and applications of most other family members and the fact that there may be a quota on that, which is in the explanatory documents at least. You say it would unfairly favour the application of investors since they would be up in stream 1. The minister and the staff have claimed that streams 1, 2 and 3 don't mean priority 1, 2 and 3. The difference would come probably in the quota, as you have suggested. Then you go on to say:

This quota will reinforce the biased perception that family-class immigrants do not contribute to the Canadian economy, despite studies that demonstrate unequivocally that this perception is unfounded.

Can you say a little bit more about the studies, or can you refer us to the studies?

**Ms Amy Go:** Sure. In fact that study I believe was done by CEIC. I don't remember the exact title, but it was something to do with the economic contributions of immigrants. In that study it did mention there was no evidence to show that family-class immigrants are draining the economy. In fact, we are contributing to the economy. That study, I believe, was done around 1987.

**Mr. Heap:** Does it speak specifically of the extended family? You're referring to the fact that family class is being restricted to spouse and minor child, whereas from some cultures, including your background, it's customary to include siblings, grandparents, and so on.

**Ms Amy Go:** And parents.

**Mr. Heap:** And parents, that's right.

**Ms Amy Go:** Yes, because family class, as it is now, does include parents.

[Traduction]

Au niveau local, ce sont souvent les inégalités socio-économiques qui provoquent l'organisation de bandes de malfaiteurs. Par ailleurs, le problème varie en fonction des relations que la police entretient avec les diverses communautés ethniques et en fonction du degré de confiance qui lui permet de contrer les crimes inter-raciaux dont sont victimes les membres de certaines communautés.

La modification de la politique relative à l'immigration et aux réfugiés ne contribuera certainement pas à diminuer le taux de criminalité.

**M. Allmand:** Votre témoignage nous sera très utile. Merci.

**Mme Amy Go:** Merci.

**M. Heap:** Je souhaite la bienvenue aux représentants du Conseil national des Canadiens-Chinois. Étant moi-même de Toronto, je connais les circonstances qui ont donné lieu à la naissance du conseil il y a une douzaine d'années. Je suis ravi de constater que le Conseil est désormais une organisation nationale bien établie.

Je vais aborder deux ou trois points que vous êtes parmi les seuls à avoir soulevés. Dans la section b de la page 2, consacrée au système de contingentement, vous mentionnez la mise de côté des demandes en provenance des parents et de la plupart des autres membres de la famille, ainsi que l'application d'un quota à ces demandes, comme on peut le lire tout au moins dans les documents explicatifs. Vous affirmez que ce système favoriserait injustement les demandes présentées par les investisseurs du groupe numéro 1. Le ministre et son personnel nous ont assurés que les groupes 1, 2 et 3 ne correspondaient absolument pas à un ordre de priorité. Comme vous l'avez précisé, c'est probablement le quota qui ferait la différence. Vous poursuivez ainsi:

Ce quota renforcera le préjugé selon lequel les immigrants de la catégorie de la famille ne sont pas productifs pour l'économie canadienne, même si certaines études prouvent sans équivoque que cette perception est erronée.

Pouvez-vous nous donner un peu plus de détails sur ces études ou nous indiquer où les trouver?

**Mme Amy Go:** Bien sûr. Je crois que cette étude avait d'ailleurs été effectuée par la CEIC. Je ne me souviens pas du titre exact, mais elle portait sur la contribution économique des immigrants. On pouvait lire dans cette étude que rien ne prouve que les immigrants de la catégorie de la famille sont une charge pour l'économie. Au contraire, nous contribuons à la prospérité de l'économie. Je crois que cette étude remonte à 1987.

**M. Heap:** Est-ce que cette étude fait expressément état de la famille élargie? Vous soulignez que la catégorie de la famille comprend uniquement le conjoint et les enfants mineurs alors que dans certaines cultures, dont la vôtre, elle comprend ordinairement les frères et soeurs, les grands-parents, etc.

**Mme Amy Go:** Et les parents.

**M. Heap:** Les parents aussi, bien entendu.

**Mme Amy Go:** Oui, puisque la catégorie de la famille comprend actuellement les parents.



[Text]

**Mr. Heap:** Does the study that you're referring to, or other studies, refer particularly to those who are outside the family class but are assisted relatives? I don't mean does it refer exclusively, but does it include their showing their economic contribution?

**Ms Amy Go:** I believe it does, because I think it did mention family class and assisted relatives. But I read that study when I was doing research for the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants. So it was a study done, I believe, in 1987. I cannot remember the exact details, but I can confidently say that it does include immigrants that come in as assisted relatives and as family-class members.

**Mr. Heap:** Thank you.

In the next paragraph, where you're concerned with the criteria for the third stream, the undefined concept of excellence, you suggest that it may result in preferential treatment of applicants from the English-speaking countries compared to those from the developing countries.

Do you have any indication of a tendency now, even without this, to prefer those applicants or to prefer applicants from certain prestigious universities as compared to people with possibly equivalent degrees from universities that are not so prestigiously known in Canada? I have heard that question raised as well, but I am wondering if you know of any experience to indicate that there is a tendency in that direction that would make use of or would intensify this undefined concept of excellence.

• 1635

**Ms Amy Go:** Yes. Actually, personally, as a social worker I have seen applicants, social workers, applying to come in from Hong Kong and Scotland. Definitely, the process of application is so much shorter for the person coming from Scotland than for the person coming from Hong Kong. The person who comes in from Scotland has no problem immediately being accepted with the credentials given here in Canada, but the person coming in from Hong Kong has to go through the credential assessment by the Ontario Association of Professional Social Workers. Definitely there is a different treatment on the processing and the time it has taken for those cases I personally know of. I am sure that there are many other examples, too.

I think we can learn from the process in a study into the accreditation of professional trades in Ontario. In fact, there is a 300-page report done by the task force on access to professions and trades. It talks about how arbitrary and discriminatory the process can be in accrediting people from different countries and universities, and how that works against people from the non-traditional immigrant-producing countries, such as the U.K. and the United States. I think it's very well documented.

[Translation]

**M. Heap:** Est-ce que l'étude à laquelle vous faites allusion, ou une autre étude se rapporte en particulier aux personnes qui ne font pas partie de la classe de la famille mais qui sont des parents aidés? Ce que je veux savoir c'est si cette étude en parle de manière précise, ou bien si elle fait état de leur contribution à l'économie.

**Mme Amy Go:** Je crois en effet que l'étude en fait état, puisqu'il est question des membres de la catégorie de la famille et des parents qui bénéficient de leur soutien. Cependant, j'ai lu cette étude lorsque je faisais des recherches pour le Conseil ontarien des organismes de service aux immigrants. C'est une étude qui remonte à 1987, je crois. Je ne me souviens pas des détails exacts, mais je peux vous assurer qu'elle traite des immigrants considérés comme des parents aidés et comme des membres de la catégorie de la famille.

**M. Heap:** Merci.

Dans le paragraphe suivant où il est question des critères applicables au troisième groupe et du principe mal défini de l'excellence, vous affirmez que cela risque de se traduire par un traitement préférentiel des candidats provenant des pays anglophones au détriment des réfugiés provenant de pays en voie de développement.

Pouvez-vous nous confirmer que les agents d'immigration ont actuellement tendance à accorder une préférence à ces candidats, au statut ou à d'autres requérants sortis de certaines universités prestigieuses, plutôt qu'à des requérants titulaires de diplômes équivalents décernés par des universités moins connues au Canada? Je crois que cette question a déjà été posée, mais je me demande si vous avez connaissance de faits prouvant qu'il existe une tendance en ce sens qui utiliserait ou renforcerait cette notion mal définie d'excellence.

**Mme Amy Go:** Oui. En fait, en tant que travailleuse sociale, j'ai moi-même vu des demandes venant de Hong Kong et d'Écosse. Il est évident que le processus soit beaucoup plus rapide pour une personne venant d'Écosse que pour une autre venant de Hong Kong. Le requérant venant d'Écosse n'a aucune difficulté à faire accepter immédiatement ses compétences ici au Canada, alors qu'un requérant venant de Hong Kong doit faire l'objet d'une évaluation par l'Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario. Il est évident que les demandes de ce genre, dont je suis au courant personnellement, reçoivent un traitement différent et prennent plus de temps. Je suis sûr qu'il y a bien d'autres exemples encore.

Je pense qu'une étude qui a été réalisée sur l'accréditation des professionnels en Ontario jette une certaine lumière sur ce processus. En fait, le groupe d'étude sur l'accès aux professions et aux métiers a produit un rapport de 300 pages. On y souligne combien le processus d'accréditation peut être arbitraire et discriminatoire selon les pays et les universités d'où viennent les requérants, et combien il défavorise les personnes venant de pays qui n'ont pas une tradition d'émigration, comme le Royaume-Uni et les États-Unis. Il en existe de nombreuses preuves.

[Texte]

Even outside the immigration policy we don't know what excellence means, so I don't know how people who are experts in immigration policy but not in other fields will be able to define "excellence" in various professions.

**Mr. Heap:** Thank you.

You raised several questions that I think really all belong together on page 3: section e., "Document for Permanent Residents"; section g., "Returning Permit"; and section h., "Mobility Rights".

My understanding from the officials is that they will issue a card and it will be used instead of the returning permit. I understand also from a lawyer who testified here—I can't at the moment tell you which one—that it won't work. Having the card will show that, yes, you were landed—

**Ms Amy Go:** Yes, that's right.

**Mr. Heap:** —but if you have overstayed, if you have stayed away more than half a year—

**Ms Amy Go:** One hundred and eighty-three days.

**Mr. Heap:** —there is still a clause in there—I haven't had time to look it up—that says you abandoned your country. Is that something you have researched?

**Ms Amy Go:** Yes. Actually, the clause is still in there in the sense that if you overstay the 183 days, you are deemed to be abandoning. . . I can't pinpoint it now, but I have come across that in here.

**Mr. Heap:** I would be glad if you would let me know. The person who mentioned it, I think from the bar association yesterday, didn't give the reference. I have a hard enough time finding it in these pages when they do give the reference.

**Ms Amy Go:** Everybody has a hard time.

**Mr. Friesen:** The 186 is in the present act.

**Mr. Heap:** Good. Thank you, Mr. Friesen.

**Mr. Friesen:** I mean 186 days. That's in the present act.

**Mr. Heap:** But do you know the reference in the present act?

**Mr. Friesen:** No, I don't, but I can find it.

**Mr. Heap:** We'll catch up with it. Thank you.

**The Chairman:** Section 24.

**Mr. Heap:** Good. Thank you very much, Mr. Thacker.

**The Chairman:** It was Ms Young. I didn't know that.

**Mr. Heap:** Okay.

Judging by what we were told by the officials, this is an oversight that probably can be corrected with an amendment, a deletion, or something. They have certainly said that this card is intended to save you the trouble of getting a returning permit if you're going away to study for a year or something like that. So we'll have to ask them further on that point.

**Ms Amy Go:** But can I just say something about the card, though. Right now, I think it's section 114 regarding the document for permanent residence—on page 15, I remember—it is really so broad that any time you cannot

[Traduction]

Même en dehors de la politique d'immigration, on ne peut pas définir l'excellence, je ne vois donc pas comment des experts en immigration uniquement arriveront à la définir pour différentes professions.

**M. Heap:** Merci.

À la page 3, vous soulevez plusieurs questions qui me semblent liées: au paragraphe e), «Document pour résidents permanents»; paragraphe g), «Permis de retour»; et paragraphe h) «Droits de circulation».

Les fonctionnaires m'ont dit qu'ils émettraient une carte qui serait utilisée à la place du permis de retour. Toutefois, un avocat qui a également témoigné ici, son nom m'échappe pour l'instant, a déclaré pour sa part que cela ne fonctionnerait pas. Cette carte montre que la personne a obtenu le droit d'établissement. . .

**Mme Amy Go:** Oui, c'est exact.

**M. Heap:** . . . mais si elle est restée à l'extérieur du pays plus de six mois. . .

**Mme Amy Go:** Cent quatre-vingt-trois jours.

**M. Heap:** . . . cette personne est réputée avoir abandonné son pays aux termes d'une disposition qui existe toujours, je n'ai pas eu le temps de vérifier laquelle. Vous êtes-vous penchée sur cette question?

**Mme Amy Go:** Oui. En fait, cette disposition existe toujours car tout immigrant séjournant hors du pays plus de 183 jours, est réputé avoir abandonné. . . Je ne peux vous donner le numéro exact, mais je l'ai vu quelque part.

**M. Heap:** J'aimerais que vous m'en fassiez part. Le témoin de l'Association du Barreau qui y a fait allusion hier n'avait pas non plus la référence. Il est difficile de s'y retrouver quand on n'a pas le numéro exact.

**Mme Amy Go:** C'est difficile pour tout le monde.

**M. Friesen:** La disposition des 186 jours est dans la loi actuelle.

**M. Heap:** Très bien. Merci, monsieur Friesen.

**M. Friesen:** Je veux dire les 186 jours. C'est déjà dans la loi.

**M. Heap:** Mais vous ne savez pas où cela se trouve dans le projet de loi?

**M. Friesen:** Non, mais je peux le trouver.

**M. Heap:** Nous finirons par le trouver. Merci.

**Le président:** Article 24.

**M. Heap:** Bien. Merci beaucoup monsieur Thacker.

**Le président:** Cela vient de M<sup>me</sup> Young. Je l'ignorais.

**M. Heap:** Très bien.

D'après les fonctionnaires, il s'agit d'une simple omission qu'il sera probablement facile de corriger au moyen d'un amendement ou de quelque chose du genre. Chose certaine, ils ont déclaré que cette carte visait à éviter aux immigrants quittant le pays pour étudier pendant un an ou quelque chose du genre, la peine d'obtenir un permis de retour. Il faudra donc leur demander plus d'éclaircissements là-dessus.

**Mme Amy Go:** Permettez-moi de dire une chose au sujet de la carte. L'article 114 de la loi actuelle portant sur l'attestation de statut de résident permanent, à la page 15 je crois, est tellement vaste que chaque fois qu'un résident ne



[Text]

produce that card, you may be deemed as not being an immigrant. I can see it if it is for convenience reasons that the card is issued, so that they can return to their country of origin and come back. I can understand that. However, the intent of imposing that card is not for convenience reasons.

• 1640

I think they need to amend the requirement on carrying the document, and also the issuing of the returning permit, because I do not believe the returning permit is just for a convenience reason.

**Ms Avvy Go:** If you read proposed section 10.3 of the bill—

**Mr. Heap:** Yes, pages 15 and 16.

**Ms Avvy Go:** —it talks about possession of documents and how that will prove that you are a permanent resident. If you do not possess that kind of document, then you are not. It has nothing to do with—

**Mr. Heap:** It says that in the absence of evidence to the contrary. . .

**Ms Amy Go:** That is right.

**Ms Avvy Go:** That has nothing to do with how long you have stayed here or whether you will be allowed to return to Canada if you overstayed.

**Mr. Heap:** There is another matter relating to this that I have not found yet in the bill. There has been a pilot project at Mississauga, I believe—perhaps Mr. Chadwick can add to our knowledge on this—in which they offer a card or a document. Many people choose a card because it is convenient to put in their wallet. The card has an expiry date. That has raised some questions. Why is a permanent resident only permanent until an expiry date?

When I raised the question with officials, they said passports have an expiry date too, so what is the difference? I do not know if that is a final legal argument on the matter. However, I still want to find out that if a person went away to study and the card expired while he or she was away, then just normally came back at the end of a session but after more than six months, would they say the card is no good because it expired last month? That I have not been able to catch up with yet.

Have you been able to make any inquiry around that point about these cards? Have you had any experience with them? Do you know people who have had any? You yourself would not because it is a recent pilot project.

**Ms Amy Go:** No, I have not.

**Mr. Heap:** But I understand that is going to be the system. There will be a card and it will have an expiry date.

They have mentioned convenience reasons for the department that we do not need to go into. They have assured us that a person would not be stopped from returning simply because he or she did not have their card, provided they have records somewhere that this person is a permanent resident and would not be stopped simply because the card may have expired.

[Translation]

puisse produire cette carte, il peut ne pas être considéré comme un immigrant. Je comprendrais qu'on délivre cette carte pour des raisons de commodité, pour qu'ils puissent retourner dans leur pays d'origine et revenir sans problème. Toutefois, le but de cette carte n'est pas du tout la commodité.

J'estime qu'il faut abolir l'obligation de détenir cette attestation, et celle d'obtenir un permis de retour, parce que je ne crois pas que ce permis n'existe que pour des raisons de commodité.

**Mme Avvy Go:** Si vous lisez l'article 10.3 du projet de loi. . .

**M. Heap:** Oui, aux pages 15 et 16.

**Mme Avvy Go:** . . . il stipule qu'il faut détenir une attestation et que cette dernière prouve que la personne est résidente permanente. Toute personne n'en détenant pas, ne l'est pas. Cela n'a rien à voir. . .

**M. Heap:** On dit en l'absence de preuve contraire. . .

**Mme Amy Go:** C'est vrai.

**Mme Avvy Go:** Cela n'a rien à voir avec la date depuis laquelle la personne est résidente permanente ou avec le fait qu'elle doit être autorisée à revenir au Canada après avoir séjourné au-delà de la date limite.

**M. Heap:** Il y a un autre aspect à cette question que je n'ai pas encore trouvé dans le projet de loi. À Mississauga, il existe un projet-pilote—M. Chadwick peut peut-être nous donner plus de détails là-dessus—où l'on offre une carte ou une attestation. Un grand nombre de résidents choisissent une carte parce qu'elle est de la dimension d'un portefeuille. Toutefois, cette carte porte une date d'expiration, ce qui a suscité certaines interrogations. Pourquoi un résident permanent ne l'est-il que jusqu'à une date d'expiration donnée?

Lorsque j'ai posé la question aux fonctionnaires, ils m'ont répondu que les passeports portaient également une date d'expiration et que c'était la même chose. J'ignore s'il s'agit là d'une subtilité juridique, mais j'aimerais quand même savoir si l'on jugerait non valide la carte d'une personne ayant séjourné à l'étranger pour étudier et revenant à la fin de sa session, mais plus de six mois plus tard. Je n'ai pas encore pu obtenir de réponse.

Avez-vous pu obtenir des renseignements à cet égard? Avez-vous été témoin de cas de ce genre? Connaissiez-vous des gens dans cette situations? Je suppose que vous n'êtes pas au courant, ce projet-pilote étant tellement récent.

**Mme Amy Go:** Non.

**M. Heap:** Mais d'après ce que j'ai pu comprendre, ce sera le système en place. On délivrera une carte qui portera une date d'expiration.

Ils nous ont dit que c'était pour faciliter la tâche du ministère, et je n'entrerai pas dans les détails. Ils nous ont assurés que l'on empêcherait personne de revenir sous prétexte qu'il ou elle ne détiendrait pas sa carte, pourvu qu'il y ait une preuve quelque part que cette personne est résidente permanente.

[Texte]

Have you been able to make any inquiries of the officials about the card?

**Ms Amy Go:** No, we have not.

**Mr. Heap:** That is a point that we still have to open up then.

**Ms Amy Go:** Yes. But actually the other point around that is that if we really want to make the system more efficient, if we want to streamline the whole process, why are we also creating this bureaucratic burden on the system, this administrative thing? If you issue new cards when they expire, you are going to extend them? All this is going to cost extra money to Immigration to create more red tape.

I think it also counters the whole purpose of making the system more efficient, more cost effective.

**Mr. Heap:** One reason they gave for an expiry date is to limit the possibility of fraudulent manufacture of the cards or fraudulent exchange of the cards. But I do not think they have an expiry date on a social insurance number, and that is what I hear the most, about passing insurance number cards around. There are some practical questions.

Unfortunately they do not publish the regulations until after we have passed the legislation. We may find out then what it was we were buying, but we did not get to open the package before. Thank you.

**The Chairman:** The chair is in a real dilemma. We have three government members. I cannot select Mr. Friesen first because we have apartments across the way and that would be seen to be favouritism, and I cannot choose Mr. Fee because he is from Alberta and that would be certainly favouritism and would lead to all sorts of habeas corpus actions.

**Mr. Fee:** Albertans never get chosen for anything.

• 1645

**The Chairman:** Mr. Chadwick, you get the chairman's nod for the first five minutes, please, and then I will follow that with Mr. Fee.

**Mr. Chadwick:** I commend you on your brief. You have done a good job and put a lot of work into it, but there are a couple of questions about it that I would like to ask you.

With the groups that have come here it seems they all have the same impression, or maybe I have the same impression, that I am off track. On the mobility rights you say:

We strongly challenge the constitutionality of the proposed amendment which gives the government the power to restrict the mobility right of new immigrants.

I look at it in a different way through my eyes, so I would change your sentence and say on the top of page 4:

...which gives the government the power to permit fast-track immigration for individuals who wish to bring their talents to certain areas of our country on a temporary basis.

Isn't that kind of nice?

[Traduction]

Avez-vous pu obtenir des renseignements des fonctionnaires au sujet de cette carte?

**Mme Amy Go:** Non.

**M. Heap:** C'est donc une question qu'il faut encore explorer.

**Mme Amy Go:** Oui. D'autre part, si l'on veut vraiment rendre le système plus efficace et simplifier le processus, pourquoi créer ce fardeau administratif supplémentaire? Si ces cartes portent une date d'expiration, il faudra nécessairement les renouveler. Immigration Canada ne fera que dépenser plus pour créer encore plus de paperasserie.

Selon moi, cela ne peut que nuire au but visé, soit l'efficacité et la rentabilité du système.

**M. Heap:** On a dit que cette date d'expiration visait entre autres choses à empêcher la contrefaçon ou l'échange frauduleux des cartes. Je ne crois pas que les cartes d'assurance-sociale aient une date d'expiration, et elles font souvent l'objet d'échanges, d'après ce que l'on m'a dit. Il s'agit de questions pratiques.

Malheureusement, les règlements ne sont pas publiés avant l'adoption de la loi. Il se peut qu'ils nous réservent bien des surprises. Merci.

**Le président:** La présidence se trouve devant un vrai dilemme. Nous avons trois députés ministériels. Je ne peux pas donner la parole à M. Friesen en premier puisque nous sommes voisins et qu'on m'accuserait de favoritisme. Je ne peux pas non plus choisir M. Fee puisqu'il vient de l'Alberta et qu'il s'agirait alors sans aucun doute de favoritisme et qu'il en résulterait toutes sortes de conséquences.

**M. Fee:** Les Albertains ne sont jamais choisis pour quoi que ce soit.

**Le président:** Monsieur Chadwick, vous avez la parole pendant cinq minutes, s'il vous plaît, et nous passerons ensuite à M. Fee.

**M. Chadwick:** Je vous félicite de votre excellent mémoire, mais j'aimerais avoir quelques éclaircissements.

Il semble que tous les groupes que nous avons entendus aient la même impression, ou peut-être est-ce moi qui ai la même impression, d'être sur la mauvaise voie. Au sujet des droits de circulation, vous avez dit ceci:

Nous doutons fort que l'amendement proposé qui confère au gouvernement le pouvoir de restreindre le droit de circulation des nouveaux immigrants soit constitutionnel.

Mon interprétation est toute différente, et je modifierais de la façon suivante la phrase en haut de la page 4 de votre mémoire:

...qui confère au gouvernement le pouvoir de traiter plus rapidement les demandes des personnes souhaitant travailler dans certaines régions du pays sur une base temporaire.

N'est-ce pas mieux?



[Text]

**Ms Amy Go:** I guess from the perspective of the government we are looking at trying to enhance regional development, as I said. There is no question that we all support that and we need that. Unfortunately we just don't believe in restricting new immigrants. Of course they have the right to select, and they may choose to settle in Saskatchewan or somewhere else.

**Mr. Chadwick:** That's right. This is the choice that somebody is making.

**Ms Amy Go:** For sure.

**Mr. Chadwick:** They are not saying that maybe nobody will ever apply for this particular thing, so we are not restricting anybody's rights. They have the choice: if they want to come here in a hurry, they could do that. I don't see anything wrong with that. I think that is a plus in this program, a real plus. No one is saying that because they all come in with the same idea, we are restricting mobility rights. I think everybody should start to see it through other eyes, with all due respect.

**Ms Amy Go:** I can understand your perspective, but I think we have to look at the impact on immigrants after they choose to come here to Canada and say they want to fast-track.

**Mr. Chadwick:** After they agree to going to Timmins.

**Ms Amy Go:** Yes, after they agree, but the provision right now is that they have to stay in Timmins, and something may happen to conditions.

**Mr. Chadwick:** They don't have to if they don't want to do that. If they want to come on a fast-track program, for a short period of time they can do that, but if they want to wait their turn, they can probably still come, if they are eligible, and disregard the point that they will have to stay in Timmins for maybe a year or two.

I see it as a plus, and I don't know why everybody doesn't see it that way.

**Ms Avvy Go:** It could be a plus, but I think if you want to give people a choice, it has to be a real choice and a realistic choice.

**Mr. Chadwick:** Such as?

**Ms Avvy Go:** You can't just say to people, "Go to Timmins and from then on you are on your own, whatever happens", if they lose their job. For example, in Halifax it just happened that the coal mine industry has gone dead. That is too bad; they are stuck there and the community will support them, not the government. You have to make the choice a very realistic one to expect people to choose it.

**Mr. Chadwick:** So you are really not opposed to that.

**Ms Avvy Go:** Only if it is incorporated with other kinds of support—financial support and other community support that the people will be receiving.

**Mr. Chadwick:** That sounds different from, "We strongly challenge".

**Ms Amy Go:** No, no. I think we are saying here that we want to give people a choice, even if they decide to come into Timmins and choose to move within the period that they are supposed to stay in Timmins. I think that was the point.

[Translation]

**Mme Amy Go:** Je suppose que le gouvernement cherche ainsi à promouvoir le développement régional, comme je l'ai dit. Il va sans dire que nous appuyons tous ce concept et que nous en reconnaissons la nécessité. Malheureusement, nous ne croyons tout simplement pas au bien-fondé de restreindre les nouveaux immigrants. Évidemment, ils ont le droit de choisir de s'établir en Saskatchewan ou ailleurs s'ils le souhaitent.

**M. Chadwick:** C'est exact. C'est un choix.

**Mme Amy Go:** Certainement.

**M. Chadwick:** On ne dit pas que personne ne fera ce genre de demande, nous n'enfreignons donc les droits de personne. Ils ont le choix: s'ils veulent venir ici rapidement, ils peuvent opter pour cette solution. Je n'y vois rien de mal, c'est plutôt un aspect positif du programme. Même si tout le monde vient avec la même idée, nous ne restreignons les droits de circulation de personne. Je crois que tout le monde devrait commencer à voir les choses sous un autre angle, si vous me permettez cette observation.

**Mme Amy Go:** Je peux comprendre votre point de vue, mais je pense qu'il faut voir quelles sont les conséquences pour les immigrants qui choisissent de venir au Canada grâce à ce traitement accéléré.

**M. Chadwick:** Après qu'ils ont accepté d'aller à Timmins par exemple.

**Mme Amy Go:** Oui, ils l'ont accepté, mais d'après la disposition actuelle, ils doivent y rester même si les conditions changent.

**M. Chadwick:** Ils ne sont pas obligés. S'ils veulent profiter du programme accéléré, ils peuvent y rester pendant une courte période de temps, mais s'ils veulent attendre leur tour, et qu'ils sont admissibles, rien ne les obligera à rester à Timmins pendant un an ou deux.

Pour moi cette disposition est un aspect positif, et je ne comprends pas qu'on l'interprète différemment.

**Mme Avvy Go:** Elle pourrait être positive, mais il faut que ce choix soit vrai et réaliste.

**M. Chadwick:** Dans quel sens?

**Mme Avvy Go:** On ne peut simplement pas envoyer les gens à Timmins et les abandonner ensuite à leur sort s'ils perdent leur emploi. Prenons l'exemple d'Halifax où les mines de charbon sont en train de fermer. Tant pis pour ces gens, ils doivent rester et c'est la collectivité, et non le gouvernement, qui leur viendra en aide. Il faut que le choix soit très réaliste pour que les gens l'acceptent.

**M. Chadwick:** Vous n'y êtes donc pas vraiment opposée.

**Mme Avvy Go:** Seulement si l'on prévoit d'autres formes de soutien, financier ou communautaire.

**M. Chadwick:** C'est très différent de l'opposition que vous exprimez dans votre mémoire.

**Mme Amy Go:** Non. Nous disons plutôt que nous voulons donner le choix aux gens, même s'ils décident de venir à Timmins et choisissent ensuite de déménager avant la fin de la période pendant laquelle ils ont pensé rester à Timmins. Voilà ce que nous voulons dire.

[Texte]

**Mr. Chadwick:** That they agree to stay.

**Ms Amy Go:** That they are allowed to do so.

**Mr. Chadwick:** That they agree to stay.

**Ms Amy Go:** Yes, they agree to stay, but I think they should have the choice to move on if conditions change, because we all know conditions change.

**Mr. Chadwick:** That is there. That is it. You have just said what is in there.

**Ms Amy Go:** Yes, but there may be some difference in our interpretation of it.

**Mr. Chadwick:** Thank you very much for that.

**Ms Amy Go:** Sure.

**Mr. Chadwick:** You said another thing about the power of the immigration officers. You complained about the power of the SIO. Refugees who are being sent back after three, four or five years or so, until they have been determined and found not to be refugees, complain bitterly that after so much time in this country, for whatever reason, they should be allowed to stay even though they're determined not to be refugees.

• 1650

This type of claimant could be found by the SIO, stopped and sent back, and that difficulty would be no more. Some of the problems and backlogs we've had in the system were because of people who were not genuine refugees. With respect to—I wrote down your words—"the exclusion of immigrants and refugees coming to Canada", you said that's what the act was doing. Do you also believe we should keep criminals, offenders and bogus refugees out of this country in order to safeguard Canadians? That's what the SIO would be doing.

**Ms Avvy Go:** I don't believe the SIO should be given the power to make the determination. I believe it's true we have people who are not true refugees, who are allowed to stay in Canada for four or five years, for whatever reasons, but that's not because we didn't allow the SIO to determine their eligibility, but because—

**Mr. Chadwick:** In some cases it is.

**Ms Avvy Go:** —we have a process that is not effective and efficient. Therefore we cannot determine in a judicially independent manner whether a person is a true refugee within a reasonably short period of time. I think the solution to that problem is not to just let the SIO decide. Let's design a system that is independent, sensible, and judicially accountable to determine whether a person is a true refugee or not.

**Mr. Chadwick:** I believe that's what we are doing.  
Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Fee:** I'd like to get back to this point, but I have a couple of comments on your brief, too. I want to thank you for coming, but I have some very real concerns about some of the conclusions you've drawn. You make no representation or mention of the status of immigration refugee claims and the tremendous increase that has been allowed in this country in the last couple of years. I am sure you must be cognizant of it, but your brief makes no reference to it. I really don't think you understand certain portions of the bill.

[Traduction]

**M. Chadwick:** Pendant laquelle ils ont convenu de rester.

**Mme Amy Go:** Ils sont autorisés à rester.

**M. Chadwick:** Pendant laquelle ils ont convenu de rester.

**Mme Amy Go:** Oui, ils ont accepté cette condition, mais ils devraient avoir la possibilité de déménager si les conditions premières changent, parce que cela peut arriver.

**M. Chadwick:** C'est déjà prévu. Vous venez de le dire.

**Mme Amy Go:** Oui, mais nous ne l'interprétons peut-être pas de la même façon.

**M. Chadwick:** Merci beaucoup.

**Mme Amy Go:** De rien.

**M. Chadwick:** Vous parlez aussi des pouvoirs des agents d'immigration et vous vous plaignez de ceux de l'AIS. Des réfugiés dont le statut n'est pas reconnu et qui sont renvoyés chez eux après trois, quatre ou cinq ans se plaignent amèrement de ne pas être autorisés à rester ici après avoir passé tellement de temps au pays malgré le rejet de leur demande.

Ce genre de requérant pourrait être découvert par l'agent principal, arrêté et renvoyé, et cette difficulté disparaîtrait. Ces faux réfugiés sont la cause d'un bon nombre des problèmes et des retards qu'a connu le système. Sauf erreur, vous avez dit que la loi entraînait l'exclusion des immigrants et des réfugiés du Canada. Croyez-vous également que nous devrions protéger les Canadiens en empêchant les criminels, les délinquants et les faux réfugiés d'entrer dans notre pays? C'est tout ce que ferait l'agent principal.

**Mme Avvy Go:** Je ne crois pas que l'agent principal devrait avoir le pouvoir d'en décider. Il est vrai que des faux réfugiés sont autorisés à rester au Canada pendant quatre ou cinq ans, pour une raison ou pour une autre, mais ce n'est pas parce que nous n'avons pas permis à l'agent principal de décider de leur admissibilité, mais plutôt. . .

**M. Chadwick:** Dans certains cas, oui.

**Mme Avvy Go:** . . .parce que le processus est inefficace. Il est donc impossible de décider de façon tout à fait indépendante si un requérant est un réfugié authentique dans un délai raisonnable. Selon moi, la solution à ce problème n'est pas de laisser l'agent principal décider. Mettons plutôt en place un système indépendant, logique et responsable devant la justice afin de décider si une personne est oui ou non un réfugié authentique.

**M. Chadwick:** Je crois que c'est ce que nous faisons.  
Merci, monsieur le président.

**M. Fee:** J'aimerais revenir à cette question, mais j'ai d'abord quelques observations à faire sur votre mémoire. Je vous remercie d'être venue, mais certaines de vos conclusions me préoccupent beaucoup. Vous ne faites aucune mention de la question des revendications du statut de réfugié et des chiffres énormes qui ont été atteints au cours des deux dernières années. Je suis sûr que vous êtes au courant, mais votre mémoire demeure silencieux là-dessus. Je pense que le sens de certaines parties de ce projet de loi vous échappe totalement.



[Text]

Something I need to have clarified is, what is the extent of your membership and who exactly are you representing? Has anyone in Alberta made a presentation to your council before you came to this point?

**Ms Amy Go:** We have 30 chapters across the country, and there is a chapter in Edmonton, too. In terms of the council operations, the national board is selected by the members at our annual general meetings, and the national board is mandated and empowered to make presentations regarding federal issues.

When we make our presentations, our positions are always based on the principle that we uphold equities and human rights. We have made various and numerous presentations on many issues, and immigration is definitely one we have made presentations on before. The brief we have submitted is consistent with what we have been doing in the past 12 years. We want to make this an open and accessible country, which is fair to immigrants and refugees. We want to look at the cost-effective and efficient system that will screen out bogus refugees but accept the genuine refugees and allow them due process.

Our positions represent the council's positions, what we believe in, and our mandates and our goals. I'm definitely not sitting here in front of you representing the whole Chinese Canadian community. Nobody can. Nobody in any community can say they represent the whole community. But I can say this represents the council's position based on our principles.

**Mr. Fee:** I appreciate your objectives, because I can accept every single one of them as you mentioned. The problem I have, and I guess we all have, is we sit around here as a legislative committee and our responsibility here is to represent the views of all Canadians, but we're also all elected in individual constituencies. The Chinese constituency in my area is the second largest ethnic group. I have had significant talks and I haven't heard any of this stuff from them. So I'm going to have some more discussions this weekend. You're coming from a totally different position than I've been given by the Chinese community that talks to me on a regular basis.

• 1655

**Ms Amy Go:** Is that not one of the problems with the whole bill in the first place? It was introduced in June and after a week was passed at second reading. One of our problems is if you want to represent the whole country, go ahead, but where is the public consultation?

**Mr. Fee:** The public consultation has been ongoing.

**Ms Amy Go:** I am sure a lot of people will have a different view from us, but hear our views and all the others.

**Mr. Fee:** I appreciate hearing your views, but let us look at one of them. You mentioned the family class, and I appreciate the fact that family has a different definition in different cultures.

At the present time if someone wants to sponsor any member of their family from anywhere in the world, they are going to be looking at processing time of 18 to 24 months if they are lucky. Under the proposed system here, children and spouses are going to be fast-tracked and should be here within six months.

[Translation]

J'aimerais savoir combien de membres compte votre Conseil et qui représentent-ils exactement. Quelqu'un de l'Alberta a-t-il fait une présentation à votre Conseil avant que vous ne comparaisiez ici?

**Mme Amy Go:** Nous comptons 30 chapitres au pays, dont un à Edmonton. Pour ce qui est du fonctionnement du Conseil, le Conseil national est choisi par nos membres à notre assemblée générale annuelle, et il a le mandat et le pouvoir de s'exprimer sur tout dossier fédéral.

Nos prises de position sont toujours fondées sur les principes que nous défendons, la justice et les droits de la personne. Nous avons fait de nombreuses présentations sur différentes questions, dont l'immigration. Le mémoire que nous vous avons soumis est tout à fait conforme à ce que nous faisons depuis 12 ans. Nous voulons faire de notre pays un pays ouvert et accessible, juste envers les immigrants et les réfugiés. Nous recherchons un système rentable et efficace qui permette de détecter les faux réfugiés, mais aussi d'accepter les réfugiés authentiques et de les traiter justement.

Notre point de vue reflète celui du Conseil, ce en quoi nous croyons, notre mandat et nos objectifs. Certes, je ne représente pas ici la communauté sino-canadienne dans son ensemble. Personne ne peut jamais prétendre représenter toute la communauté dont il est membre. Mais je puis dire que nous exprimons la position du Conseil fondée sur les principes que nous défendons.

**M. Fee:** Je comprends vos objectifs, car je peux accepter tous ceux que vous avez mentionnés. Mon problème, et celui de nous tous ici en fait, est que nous faisons partie d'un comité législatif qui se doit de refléter l'opinion de tous les Canadiens, alors que nous représentons également une circonscription donnée. La communauté chinoise est le deuxième groupe ethnique en importance dans ma circonscription. J'ai souvent parlé à ses représentants et ils ne m'ont jamais tenu de propos de ce genre. Je vais donc avoir d'autres entretiens avec eux ce week-end. Votre point de vue me semble tout à fait différent de celui des membres de la communauté chinoise auxquels je parle régulièrement.

**Mme Amy Go:** N'est-ce pas un des problèmes que soulève le projet de loi depuis le départ? Il a été présenté en juin et adopté en deuxième lecture une semaine plus tard. Si vous voulez représenter le pays en entier, fort bien, mais qu'en est-il de la consultation populaire?

**M. Fee:** Elle se fait de façon permanente.

**Mme Amy Go:** Je suis sûre que bien des gens seront d'un avis différent du nôtre, mais il vous faut nous entendre et les entendre aussi.

**M. Fee:** Je veux bien connaître vos opinions, mais examinons-en une justement. Vous parlez de la catégorie de la famille, et je comprends que la définition de la famille varie selon les cultures.

À l'heure actuelle, si quelqu'un souhaite parrainer un membre de sa famille de n'importe où dans le monde, il devra attendre 18 à 24 mois, s'il a de la chance. En vertu du système proposé ici, les enfants et les conjoints profiteront d'un traitement accéléré et arriveront dans les six mois.

[Texte]

You have said in your culture we should extend it. In fact we should therefore extend it for all cultures, so grandparents and the extended family could also be included. Even though they are going to be processed every bit as fast as they are now, you want them to be put on the fast-track system the same as the others. Should that happen, I don't think the immigration people are going to be able to guarantee they will be able to fast-track anybody to six months. There will be resulting delays for everybody.

Don't you think it's fairer to get the spouse and children here on a fast track and let the rest continue to go through, or would you accept the resulting delays that would come if the extended family is allowed to be included in phase one?

**Ms Amy Go:** We appreciate the effort made to fast-track the spousal sponsored applicants. But I think, as I have said before, the definition of family is so different. I cannot in my conscience say yes, let my children or my husband in faster and let my parents wait, because they are all part of my family.

I think you have to look at the orientation. It is so different. We are talking about a different context here. So the recommendation from us is we have to look at that in a totally holistic manner. The only way we can see to do it is to make sure everybody gets that kind of fast-tracking treatment. Of course, the burden on us is how do we do that administratively?

If you tell me we cannot do that from an administrative point of view, I cannot tell you to take these people at the expense of others, because to me my family includes all of them.

**Mr. Fee:** I guess your recommendation to us is we should not be fast-tracking parents and children, and everybody should be included.

**Ms Amy Go:** That's not what I'm saying. Everybody should be fast-tracked, but how do we make that happen?

**Mr. Fee:** But there is the reality of how fast they can administratively do it.

**Ms Amy Go:** I understand that, but how do we deal with that reality? That's the problem I want to address rather than making me change my whole concept of family.

**Mr. Friesen:** On page 3 of your brief you say under "Visitor Visa":

There is no economic, social, or political reasons to justify the denial of visitor visas to all declared immigration applicants.

Do you really believe that?

**Ms Amy Go:** Yes, I do.

**Mr. Friesen:** Triads?

**Ms Amy Go:** What I am saying is we are trying to attract immigrants to come to Canada to allow people to invest and join their families faster and all that. Should we not look at ways to expedite that? If a business class—

[Traduction]

Vous dites qu'il faudrait étendre ce traitement en fonction de votre définition de la famille. En fait, il faudrait alors l'étendre pour toutes les cultures, afin d'inclure aussi les grands-parents et la famille élargie. Vous souhaitez qu'ils profitent aussi du système accéléré même si cela signifie que tout le monde se retrouvera dans la même situation qu'aujourd'hui. En effet, je ne crois pas que dans ce cas, le ministère de l'Immigration pourra garantir à qui que ce soit un traitement accéléré en six mois. Il en résultera des retards pour tout le monde.

N'est-il pas plus juste d'après vous d'accorder un traitement accéléré aux conjoints et aux enfants et de laisser les autres membres de la famille suivre les voies normales, ou préférez-vous que l'inclusion de la famille élargie retarde les choses pour tout le monde?

**Mme Amy Go:** Nous sommes heureux que l'on cherche à accélérer le traitement des conjoints parrainés. Mais comme je l'ai déjà dit, la définition de la famille est tellement différente chez nous. En toute conscience, je ne peux pas vous dire d'accepter plus rapidement mes enfants ou mon mari et de laisser mes parents attendre, parce qu'ils font tous partie de ma famille au même titre.

Il faut voir les choses sous un autre angle, c'est tellement différent. Nous parlons ici d'un contexte différent également. Nous vous recommandons donc d'envisager la question de façon tout à fait globale. La seule solution pour nous est d'assurer ce traitement accéléré à tout le monde. Évidemment, il faut voir comment cela peut se faire du point de vue administratif.

Si vous me dites que c'est impossible, je ne peux pas vous dire quels membres de ma famille devraient profiter de ce traitement, parce qu'ils en font tous partie au même titre.

**M. Fee:** Autrement dit, vous nous recommandez de ne pas offrir de traitement accéléré aux parents et aux enfants, et d'inclure tout le monde.

**Mme Amy Go:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Tout le monde devrait profiter du traitement accéléré, mais comment cela peut-il se faire?

**M. Fee:** Mais l'aspect administratif nous impose des limites bien réelles.

**Mme Amy Go:** Je le comprends, mais comment résoudre ce problème? C'est cette solution que je recherche, plutôt que de m'obliger à changer ma conception de la famille.

**M. Friesen:** À la page 3 de votre mémoire, vous dites ceci sous la rubrique «visa de visiteur»:

Aucun motif économique, social ou politique ne peut justifier le refus d'octroyer un visa de visiteur à toute personne ayant présenté une demande d'immigration officielle.

Le croyez-vous vraiment?

**Mme Amy Go:** Oui.

**M. Friesen:** Et les triades?

**Mme Amy Go:** Nous voulons attirer des immigrants au Canada, permettre aux gens d'investir et de rejoindre plus rapidement leurs familles etc. Ne devrions-nous pas envisager des façons de faciliter les choses? Si une catégorie de gens d'affaires...



[Text]

**Mr. Friesen:** No, no, wait a minute. I asked a question. Should triads be excluded?

**Ms Amy Go:** I do not think this is an issue about triads. When we are talking about immigration applicants and the criminal elements of that, there is already provision in there to exclude that. So whether we are granting visitors' visas or not, it is not an issue here. We are talking about two different things.

**Mr. Friesen:** I beg your pardon. You talk about retroactivity. You are opposed to retroactivity. I am informed by the police department in B.C. that one of the tactics in Vancouver is to find a student who is quite well-to-do. The gang members go to her room, strip her and take pictures of her. They send the pictures back to the parents and hold them to ransom, or say they will. If those gang members are landed immigrants, should there be a retroactivity?

• 1700

**Ms Avvy Go:** If those members are gang members or whatever, then the existing law also says that they will no longer be permanent residents. We do have that kind of protection and provision in our existing immigration law.

**Mr. Friesen:** So it's all right to send them back?

**Ms Avvy Go:** The way you describe them, those kinds of people should of course be sanctioned. Whether they would be sent back or whatever, they should not be allowed to continue to harm other people.

**Mr. Friesen:** So there is a place for retroactivity?

**Ms Avvy Go:** That has nothing to do with retroactivity. We're talking about sanctioning criminals. Retroactivity is allowing government to change its rule at any time, at any point and apply different rules to the applications that have already been submitted before the rules have been changed. We're talking about inconsistency and lack of certainty in law.

**Mr. Friesen:** On page 4 of your brief you say under "Refugee Policy":

These amendments, in totality, will strip refugee claimants of civil rights including the right to appeal.

Where do you find that in the bill?

**Ms Avvy Go:** Certainly by removing appeal rights, by allowing people to apply only for judicial review and only to the Federal Court trial division, and only allowing appeal if the trial court judge certifies so, I think you are in fact stripping the rights of appeal in many, many cases.

**Mr. Friesen:** Well, it's a new interpretation of the bill.

**Mr. Heap:** It's a sound one.

**Mr. Friesen:** Under d., "Access to Legal Representation", you say:

...the government has set out to remove all safeguard of fairness for refugees by denying them access to legal advice and representation.

[Translation]

**M. Friesen:** Non, un instant. J'ai posé une question. Les membres des triades devraient-ils être exclus?

**Mme Amy Go:** Là n'est pas la question. Il existe déjà une disposition pour empêcher les éléments criminels d'entrer au Canada par le biais de l'immigration. Cela n'a rien à voir avec l'octroi de visas de visiteurs. Il s'agit de deux choses différentes.

**M. Friesen:** Excusez-moi, mais vous parlez de rétroactivité et vous dites y être opposée. Les forces policières de Colombie-Britannique me disent qu'une tactique utilisée à Vancouver est de repérer une étudiante assez à l'aise. Les membres du gang se rendent ensuite à sa chambre, la déshabillent et prennent des photos qu'ils envoient ensuite à ses parents pour en obtenir une rançon. Si les membres de ce gang sont immigrants reçus, la rétroactivité devrait-elle s'appliquer?

**Mme Avvy Go:** S'il s'agit de membres d'un gang, la loi actuelle stipule également qu'ils perdent leur statut de résident permanent. Ce genre de protection existe déjà dans la loi sur l'immigration actuelle.

**M. Friesen:** Il est donc acceptable de les renvoyer dans leurs pays?

**Mme Avvy Go:** Il est évident que le genre de personnes que vous décrivez doivent être punies. Il faut les empêcher de continuer à faire du mal, que ce soit en les renvoyant dans leur pays ou d'une autre façon.

**M. Friesen:** La rétroactivité a donc sa place?

**Mme Avvy Go:** Cela n'a rien à avoir avec la rétroactivité. Nous parlons ici de punir des criminels. Avec la rétroactivité, le gouvernement peut changer les règles à son gré, et appliquer des règles différentes à des demandes présentées antérieurement. Cela mène à l'incohérence et à l'incertitude.

**M. Friesen:** À la page 4 de votre mémoire, vous dites ceci sous la rubrique «Politiques relatives aux réfugiés»:

Ces amendements, dans leur totalité, dépouilleront les revendicateurs du statut de réfugié de leurs droits civils, notamment le droit d'appel.

Où trouvez-vous cela dans le projet de loi?

**Mme Avvy Go:** Ne permettre que les demandes de contrôle judiciaire devant la section de première instance de la Cour fédérale, et ce seulement avec l'autorisation du juge, équivaut en fait à supprimer tout droit d'appel dans bien des cas.

**M. Friesen:** Eh bien, voilà une interprétation nouvelle du projet de loi.

**M. Heap:** Elle est tout à fait valable.

**M. Friesen:** Sous d., «Accès à un avocat», vous dites:

...le gouvernement ne cherche plus à assurer un traitement équitable pour les réfugiés en leur refusant l'accès à un conseiller juridique.

[Texte]

Where do you find that in the bill?

**Ms Avvy Go:** If you stop paying legal aid, if you stop providing financial support for refugees who would need financial support in order to pursue their refugee claim, then how do you expect them to fill out the PIF? How do you expect them to represent themselves if they do not have English or French proficiency and if they do not know what they're talking about in terms of the legalese? If you have a better way, maybe you should put that in the bill in replacement of the legal aid system so that even if they don't have their own legal representative, they will be able to make a reasonable claim.

**Mr. Friesen:** Mr. Chairman, of all the briefs we have had before us, I have found this one to be the most inaccurate, the most poorly presented. I disagree with my friend, Harry, here. It is high on polemic; poor, low on accuracy. It's hardly possible to discuss it because you're dealing with inaccuracies the whole time.

**Mr. Jourdenais:** Mr. Chairman, could I have a little question?

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Jourdenais:** I do not want to paint the witnesses in a corner, but I would like to get a solution from them. Mind you, I am not in agreement with my colleague who just spoke, definitely not. For the first time I am in agreement with this chap.

**Mr. Fee:** First time.

**Mr. Jourdenais:** Yes, the first time.

I would like to know what the solution is for the third country asylum. It seems that we have it now; we never practise it. It seems that all the groups that came do not agree, but I would like to get a solution. Do you think Canada should have discussion with the countries? What do you think they should put as minimal guarantees? What do you think it should be?

**Ms Amy Go:** I guess really the whole concept of the third country asylum is such a political one that you're going to have to address that in the political arena. I think our concern is that you cannot isolate those political factors from that discussion. Regardless of what safeguards you want to put in place, what conditions and criteria you want to put in place. . . unfortunately I really do not have so much faith in the present level of discussions among different countries that you can really isolate those criteria and make sure they are implemented so that you can provide that kind of protection for refugees, so that they can be turned back to a safe country.

• 1705

As we have mentioned, the whole debate is not taking place in a vacuum; it's not taking place in isolation of other political situations that are taking place, whether in Canada or in the United States or in other places. The whole provision should be reviewed. I truly do not believe it can be done, regardless of how many criteria we want to put in.

**Mr. Jourdenais:** Thank you very much for the brief.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jourdenais, very much. Very soon we will have been sitting here for eight days, with seven witnesses on most of those days, so we really are starting to get a better picture of the strengths and

[Traduction]

Où trouvez-vous cela dans le projet de loi?

**Mme Avvy Go:** Si l'on cesse d'offrir l'aide juridique, si l'on n'offre plus aucun soutien financier aux réfugiés qui en ont besoin pour mener le processus de revendication à son terme, comment peut-on s'attendre à ce qu'ils remplissent leur FRP? Comment pourront-ils défendre eux-mêmes leur cause s'ils ne parlent ni anglais ni français et qu'ils ne comprennent rien au jargon juridique? Si vous avez une meilleure solution à offrir, vous devriez peut-être l'inclure dans le projet de loi pour remplacer le système d'aide juridique afin que les demandes soient traitées de façon équitable même en l'absence d'un avocat.

**M. Friesen:** Monsieur le président, ce mémoire me semble le plus inexact et le moins bien présenté de tous ceux que nous avons entendus. Je ne suis pas d'accord avec mon ami Harry là-dessus. C'est un mémoire fortement polémique qui manque d'exactitude. Il est presque impossible d'en débattre parce que tout y est inexact.

**M. Jourdenais:** Monsieur le président, me permettez-vous une question?

**Le président:** Certainement.

**M. Jourdenais:** Je ne veux pas acculer les témoins au pied du mur, mais j'aimerais qu'ils me proposent une solution. Soit dit en passant, je ne suis pas du tout d'accord avec le dernier intervenant. Pour la première fois, je suis d'accord avec celui-là.

**M. Fee:** C'est la première fois.

**M. Jourdenais:** Oui, pour la première fois.

J'aimerais connaître votre solution à la question du troisième pays d'asile. Il me semble que cela existe déjà, mais que nous n'y avons jamais recours. Les groupes que nous avons entendus ne s'entendent pas là-dessus, mais j'aimerais bien que l'on me donne une solution. Croyez-vous que le Canada devrait amorcer des discussions avec ces pays? Quelles devraient être les garanties minimales?

**Mme Amy Go:** Franchement, ce concept de troisième pays d'asile est tellement politique qu'il faudra s'y attaquer au niveau politique. Nous pensons toutefois qu'on ne peut isoler ces facteurs politiques du débat. Quels que soient les sauvegardes, les conditions ou les critères que vous voulez mettre en place. . . malheureusement je ne suis pas convaincue que les discussions actuelles entre les différents pays concernés permettront vraiment d'identifier ces critères et de les appliquer de façon à ce qu'aucun réfugié ne soit renvoyé ailleurs que dans un pays sûr.

Comme nous l'avons dit, ce débat n'a pas lieu dans le vide sans que d'autres conditions politiques aient une incidence, que ce soit au Canada, aux États-Unis ou ailleurs. Cette disposition doit être réétudiée globalement. Je ne crois vraiment pas que cela soit possible, quel que soit le nombre de critères mis en place.

**M. Jourdenais:** Merci pour votre mémoire.

**Le président:** Merci beaucoup monsieur Jourdenais. Très bientôt, nous aurons siégé ici pendant huit jours, avec sept témoins par jour la plupart du temps, de sorte que nous commençons à avoir une bien meilleure idée des forces et



[Text]

weaknesses of the bill and areas where we can consider amendments and so forth. I have no doubt that the committee will come up with some sensible amendments before it's all over. And we thank you very much for presenting your brief.

**Ms Amy Go:** Thank you.

**M. Jourdenais:** Monsieur le président, est-ce que je pourrais suggérer que le mémoire soit annexé à nos délibérations?

**The Chairman:** All agreed?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Our last witness for the day is from Lexbase, Mr. Richard T. Kurland, who is an attorney from Montreal. Mr. Kurland, welcome.

**Mr. Richard T. Kurland (Attorney, Lexbase):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Kurland, we have your brief. Rather than reading it all—I think that would be most unwise with 13 pages—perhaps you could give us a brief summary. I am sure there is unanimous agreement to append your brief to the minutes of today's hearing.

**Mr. Kurland:** Very well. As a matter of fact, we perhaps might best allocate the remaining time of the committee to questions and answers following that. I would address then, other than the technical provisions, perhaps three issues: the first, dependants and accompanying dependants. To provide a flavour of Bill C-86, as long as we're in the company of members of the Chinese association, it is reminiscent of the—

**The Chairman:** Before you get into that, would you tell us how you developed your brief, because it's an interesting brief.

**Mr. Kurland:** A pleasure. Lexbase is a communications network that effectively links more than 200 immigration law offices from B.C. to Newfoundland. This represents approximately 350 immigration lawyers in Canada, out of a total of 500 immigration lawyers in Canada. Lexbase, in addition, links government departments, including External Affairs, the Minister of Justice, Quebec immigration authorities, and other interested immigration authorities in the Canadian governmental system. As well, of course, there are the NGOs. I might add that it is distributed to our embassies and consulates in certain regions of the world.

**Mr. Allmand:** Is it a newsletter or a computer base?

**Mr. Kurland:** My background is in the development of artificial intelligence expert systems. I am an author in immigration law per se. I had developed a jurisprudential database for the old Immigration Appeal Board. To answer the question directly, it is a combination of computer transmission or facsimile transmission, which on a monthly basis provides updates in the jurisprudence, in immigration policy, and in immigration planning. It's the leading edge of the technology, without appearing immodest, in the western world. There's nothing like it in the United States or Europe. In Canada we have used the cutting edge of computer technology to increase the productivity of Canadian

[Translation]

des faiblesses du projet de loi et des amendements possibles. Je suis sûr que le comité aura des amendements très valables à proposer. Merci beaucoup de votre mémoire.

**Mme Amy Go:** Merci.

**Mr. Jourdenais:** Mr. Chairman, may I suggest that the brief be appended to our proceedings?

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Notre dernier témoin aujourd'hui est de Lexbase, M. Richard T. Kurland, un avocat de Montréal. Monsieur Kurland, bienvenue.

**Me Richard T. Kurland (avocat, Lexbase):** Merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Kurland, nous avons votre mémoire. Plutôt que de le lire intégralement—il compte en effet 13 pages—vous pourriez peut-être nous en donner un résumé. Je suis sûr que tout le monde conviendra d'annexer votre mémoire à nos délibérations d'aujourd'hui.

**Me Kurland:** Très bien. En fait, il vaudrait peut-être mieux consacrer le reste du temps du comité aux questions et réponses. Je ne parlerai donc pas des dispositions de nature technique, mais j'aborderai les trois questions suivantes: Premièrement, les personnes à charge et personnes à charge qui accompagnent. Pour donner une idée du projet de loi C-86, et vu que nous sommes en compagnie de membres de l'association chinoise, il me rappelle...

**Le président:** Auparavant, pourriez-vous nous dire comment votre mémoire a vu le jour, car il est fort intéressant.

**Me Kurland:** Avec plaisir. Lexbase est un réseau de communications qui relie plus de 200 cabinets d'avocats spécialisés en droit de l'immigration de Colombie-Britannique à Terre-Neuve. Cela représente environ 350 avocats spécialistes de l'immigration au Canada, sur un total de 500. De plus, des ministères du gouvernement, notamment des Affaires extérieures et de la Justice, les autorités de l'Immigration du Québec et d'autres administrations gouvernementales s'intéressant à l'immigration sont reliés au réseau Lexbase. Il y a aussi évidemment les ONG. J'ajouterais qu'il est distribué à nos ambassades et consulats dans certaines régions du monde.

**M. Allmand:** S'agit-il d'un bulletin ou d'un réseau informatisé?

**Me Kurland:** Ma formation est dans la création de systèmes d'intelligence artificielle. Je suis maintenant auteur dans le domaine du droit de l'immigration. J'ai élaboré une base de données sur la jurisprudence pour l'ancienne Commission d'appel de l'immigration. Pour répondre à votre question, ce réseau diffuse par ordinateur des mises à jour mensuelles sur la jurisprudence, l'élaboration de politiques et la planification en matière d'immigration. ans vouloir me vanter, il est à la fine pointe de la technologie dans le monde occidental. Il n'y a rien de semblable aux États-Unis ou en Europe. Au Canada, nous avons mis à profit les atouts de l'informatique pour accroître la productivité des avocats

[Texte]

immigration lawyers and, directly or indirectly, the operation and delivery of our immigration system.

The information was collected to present to you today through direct and indirect, official and unofficial, communication between our government departments and the immigration lawyers. As a member of the Canadian Bar Association and an executive member of the Quebec immigration lawyers' association heard this morning, we've had the benefit of the input from those organizations as well. In order not to overlap with their presentations, you had a Lexbase presentation in this form.

• 1710

**The Chairman:** Yes, and I'm told by our legal expert that your point on page 4, "Dependants vs. Accompanying Dependants" is a very interesting point that's new and we appreciate you focusing on that.

**Mr. Kurland:** Certainly, *à la page 4*. The essence is that without the proposed amendment as seen on page 4, we bring back the clock to 1,000 years ago in the Peoples' Republic of China, where if there's one guilty family member, the entire family is punished. That is the principle presently in Bill C-86, proposed subsection 6(8). If there is one inadmissible member, the entire family can neither visit nor immigrate to Canada. The word "dependant" is undefined. It is left to regulation. Therefore if dependant includes an aged parent or a grandparent who 70 years ago had difficulty with the police, the entire family cannot immigrate to Canada. This may be one provision that would merit the consideration of the legislative committee.

**The Chairman:** Do you think that when you used the word "can", you mean that absolutely imperatively—

**Mr. Kurland:** It is absolutely imperatively because the immigration official at the port of entry is under a duty by law to examine the individual presenting at the port of entry and to be satisfied that it would not be contrary to the act or regulations to admit that individual.

The wording of proposed subsection 6(8) states that should a dependant, not an accompanying dependant, any dependant of that individual so presenting at a port of entry be inadmissible for any of the reasons outlined in the act, then the individual presenting is inadmissible to Canada.

**Mr. Heap:** This proposed subsection 6(8), beginning on page 8, may be granted landing, if they meet collectively—

**Mr. Kurland:** Collectively.

**Mr. Heap:** —selection standards. What you're saying is if a dependant who is not planning to come, who didn't wish to come, was not sought by the parent to come is inadmissible, then the parent can't come.

**Mr. Kurland:** Correct. Not only the parent, siblings—

[Traduction]

canadiens spécialistes de l'immigration et, directement ou indirectement, amélioré le fonctionnement de notre système d'immigration.

Les renseignements que nous vous présentons aujourd'hui ont été réunis grâce à des communications directes et indirectes, officielles et officieuses, entre les ministères de nos gouvernements et les avocats spécialistes de l'immigration. Nous avons aussi profité de la contribution de l'Association du Barreau canadien, dont je suis membre, et de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, dont je suis membre exécutif, et que vous avez entendue ce matin. Pour éviter tout recoupement, vous avez reçu un mémoire de Lexbase sous cette forme.

**Le président:** Oui, et notre expert juridique nous dit que vous soulevez un aspect tout à fait intéressant et nouveau à la page 20, «personne à charge et personne à charge qui accompagne», et nous vous saurions gré de vous y attarder.

**Me Kurland:** Certainement. En substance, en l'absence de l'amendement que nous proposons à la page 4, nous reviendrons à ce qui existait en Chine il y a mille ans, époque où toute la famille était punie en même temps que la personne coupable. C'est le principe que l'on retrouve au paragraphe 6(8) du projet de loi C-86. Si un membre d'une famille est non admissible, aucun membre de cette famille ne peut visiter le Canada ou y immigrer. Le terme «personne à charge» n'est pas défini. Il le sera dans le règlement. Par conséquent, si ce terme comprend aussi un parent âgé ou un grand-parent ayant eu des démêlés avec la police il y a 70 ans, toute la famille est bannie du Canada. Voilà une disposition qui mérite peut-être l'attention du comité législatif.

**Le président:** Voulez-vous dire que c'est absolument impératif. . .

**Me Kurland:** Oui, parce que la loi exige de l'agent d'immigration au point d'entrée qu'il interroge toute personne s'y présentant et s'assure que l'admission de cette personne n'enfreint aucune loi ou règlement.

Le paragraphe 6(8) du projet de loi stipule que dans le cas où une personne à charge, non pas une personne à charge qui accompagne, mais toute personne à charge de la personne qui se présente au point d'entrée est non admissible pour l'un des motifs décrits dans la loi, cette personne devient également non admissible au Canada.

**M. Heap:** Ce paragraphe 6(8), qui commence à la page 8, stipule qu'ils peuvent se voir octroyer le droit d'établissement, s'ils satisfont collectivement. . .

**Me Kurland:** Collectivement.

**M. Heap:** . . .aux normes de sélection. Vous dites que même s'il s'agit d'une personne à charge non admissible qui ne prévoit ni ne souhaite venir au Canada, le parent ne sera pas admis.

**Me Kurland:** C'est exact. Non seulement le parent, mais les frères et soeurs. . .



## [Text]

**Mr. Heap:** Siblings too.

**Mr. Kurland:** —or anyone related by whatever dependant means. Unfortunately we have no meaning of the word dependant.

**Mr. Reid:** If we're free-wheeling it here, I'll free-wheel it too.

**Mr. Allmand:** Is that what we're doing? On a point of order, I think—

**Me Kurland:** Côté immigration, grosso modo, s'il y a quelqu'un qui a un lien familial avec un autre et que la personne concernée a un dossier criminel, toute la famille «est cuite». C'est très simple.

**M. Jourdenais:** Vous parlez bien français.

**Me Kurland:** J'essaie.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, it seems like everybody's talking and asking questions at once.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Allmand:** I will ask. . .

**The Chairman:** Let's go back to our regular routine and we'll keep quiet and you make your presentation.

**Mr. Kurland:** Thank you, sir.

**Mr. Allmand:** I believe there's enough time to ask questions.

**Mr. Kurland:** Yes, sir. I will leap to page 6, the selection of immigration processing posts. Proposed section 10.1 enables the minister to specify the places where applications for visa authorizations and other documents may be made.

The background is fascinating. What you may or may not have already heard is that a major computer system will be implemented for the next five-year plan in immigration. That computer system should contain the universe of immigration applications.

With proposed section 10.1, you can identify the regions globally where immigration applications can be presented. This will, in effect, enforce the target number system. The point that might be of some interest is that it is the thin edge of the wedge toward enabling the introduction of the American preference system. Essentially, without too much wordage, all it means is that in those countries of the world having a high demand for immigration, you have a low number of target visas, target numbers. So if you have 100 people who want to immigrate in the year but only 20 visas available for distribution, you have 80 people in line. That's what this is all about.

• 1715

The principle boils down to this: in an objective point system, which is what our Canadian immigration system is all about, you should be allocating your immigrant visas based on objective criteria. The difficulty—and I appreciate the difficulty—on the part of immigration officials is the allocation of all those immigrant visas all around the world. Politically it is a dynamite issue because you cannot avoid the spectre of racism in the allocation of these visa numbers.

## [Translation]

**M. Heap:** Les frères et soeurs aussi.

**Me Kurland:** . . .ou quiconque tombant sous cette catégorie de personnes à charge. Malheureusement, nous n'avons pas de définition de «personne à charge».

**M. Reid:** Si tout le monde peut intervenir comme il veut, je vais m'y mettre aussi.

**M. Allmand:** Est-ce ce que nous faisons? J'invoque le Règlement. . .

**Mr. Kurland:** For immigration purposes, if an individual is related to another person who has a criminal record, the whole family is done for. It is quite simple.

**Mr. Jourdenais:** You speak French very well.

**Mr. Kurland:** I try.

**M. Allmand:** Monsieur le président, il me semble que tout le monde parle et pose des questions en même temps.

**Le président:** Oui.

**M. Allmand:** Je demanderais. . .

**Le président:** Revenons à la procédure habituelle, et nous vous écouterons faire votre exposé en silence.

**Me Kurland:** Merci monsieur.

**M. Allmand:** Je crois que nous aurons amplement le temps de poser nos questions.

**Me Kurland:** Oui monsieur. Je passerai au numéro 3, choix du lieu de présentation des demandes. L'article 10.1 du projet de loi autorise le ministre à fixer les lieux de présentation des demandes de visa, d'autorisations ou de tout autre document prévu par la loi.

Le contexte de cet amendement est fascinant. Vous savez peut-être qu'un vaste programme informatique sera mis sur pied au ministère de l'Immigration pour le prochain plan quinquennal. Ce système devrait contenir toutes les demandes d'immigration existantes.

Grâce à l'article 10.1 du projet de loi, on peut identifier la provenance de toutes les demandes d'immigration dans le monde. On pourra ainsi faire respecter les objectifs relatifs au nombre de demandes. Il peut être intéressant de noter qu'on ouvre ainsi la porte au système préférentiel en vigueur aux États-Unis. En substance, cela signifie que l'on contingente les visas dans les pays du monde à forte demande d'immigration. Donc, s'il y a 100 personnes qui veulent immigrer au Canada au cours de l'année, mais qu'il n'y a que 20 visas disponibles, il y aura 80 personnes qui resteront en plan. C'est ce que cela signifie.

Le principe se résume à ceci: dans le contexte d'un système de points objectif, ce qu'est le système canadien d'immigration, les visas d'immigrant doivent être attribués selon des critères objectifs. La difficulté—et je le comprends fort bien—pour les agents d'immigration, c'est de faire une répartition juste et équitable de tous ces visas d'immigrant à travers le monde. Sur le plan politique, c'est une question explosive, car on ne peut éviter le spectre du racisme dans le

## [Texte]

Canada is unique in the world, in terms of immigration operation and delivery, for having come up with what I feel is the best solution to date in answering this problem. But proposed section 10.1 moves us away from this unique Canadian solution and towards the American solution.

The American solution creates 10-year delays in countries of high demand. Nothing in the law now prevents you from submitting your immigration application to a post outside where you normally live. The proposed amendment clearly specifies that you can do that; you can apply to a visa-issuing consulate or embassy that is far away from your home. If there are costs involved, the recommendation is that on payment of the prescribed fee you can submit your application to a place other than where the minister has specified. It's a delicate technical question, but it does have rather pragmatic consequences for countries having high demand for immigrant visas.

If you'd like me to pass to the final "controversial portion", it is the duty of information. Essentially a refugee claimant appearing at a point of entry is under a duty to provide answers to the immigration authorities. The duty of information is fair. It is appropriate, and in fact it is necessary to provide for an expeditious treatment of refugee claims. That is not to say that the bill could use some work in allowing counsel to be with the refugee claimant at the earliest opportunity to provide this information. That I leave to members of the Canadian bar.

The proposition here is that Bill C-86 ought to place a corresponding duty of information on the senior immigration officer so that all parties to the process have a duty of information. That duty of information to be placed on the SIO is merely to make public the information provided to the senior immigration officer other than the information imparted by the individual refugee claimant.

Why? There's a very good why here. In operation, under administrative law, there is a new creature called the institutional decision model. The institutional decision model is when Ottawa takes a particular decision, a policy decision affecting streams of cases from a particular territory. The senior immigration officer says, what country are you from? Ethiopia. He goes through his Ethiopia book—the guy cannot possibly know everything about every country. He opens the Ethiopia book, sees what our policy is and asks the questions to identify the claimant and to determine eligibility, and perhaps to determine at the outset the bona fides of the refugee claim.

## [Traduction]

contexte de l'attribution de ces visas. La formule adoptée par le Canada, pour la gestion de son immigration et la prestation des services en conséquence, est unique en son genre à travers le monde. Je pense que le Canada a adopté la meilleure solution possible à ce problème, jusqu'à maintenant. Mais, le paragraphe 10.1 nous éloigne de cette solution canadienne si originale et nous rapproche de la formule américaine.

La formule américaine, en effet, engendre des retards pouvant aller jusqu'à 10 ans dans les pays où la demande est forte. À l'heure actuelle, rien dans la loi n'empêche de présenter une demande d'immigration à un poste situé dans un autre pays que celui où l'on vit habituellement. L'amendement proposé précise clairement que cela est permis; on peut faire une demande de visa à un consulat ou à une ambassade dans un autre pays que le sien. S'il y a des frais, la recommandation veut que moyennant le paiement des droits prescrits, on puisse présenter sa demande à un autre endroit que celui désigné par le ministre. Il s'agit là d'une question à caractère technique plutôt délicate, mais qui a des conséquences pragmatiques pour les pays où la demande de visas d'immigrant est forte.

Maintenant, si vous me le permettez, je vais aborder la «partie controversée», à savoir l'obligation de fournir des renseignements. Essentiellement, un demandeur de statut de réfugié qui se présente à un point d'entrée au Canada a le devoir de répondre aux questions que lui posent les agents d'immigration. L'obligation de fournir des renseignements est équitable. Elle est juste, et elle est en fait nécessaire pour assurer un traitement rapide des demandes de statut de réfugié. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne serait pas souhaitable de modifier le projet de loi afin de permettre au demandeur de statut de réfugié d'être accompagné d'un conseiller juridique le plus tôt possible afin de fournir ces renseignements. Mais, je laisse aux membres du Barreau canadien le soin de faire valoir ce point.

Ma proposition veut que le projet de loi C-86 donne aussi à l'agent principal d'immigration l'obligation de fournir des renseignements, de manière à ce que toutes les parties aient le même devoir. Le fait d'imposer à l'agent principal d'immigration l'obligation de fournir des renseignements ne vise qu'à rendre public les renseignements qui lui sont fournis, en plus de ceux qui sont donnés par le revendicateur du statut de réfugié.

Pourquoi? Il y a une très bonne raison. En droit administratif, il existe une nouvelle créature désignée sous le nom de modèle de décision institutionnelle. Ce modèle s'applique lorsque le gouvernement fédéral prend une décision particulière, une décision à caractère politique qui touche une série de cas dans un territoire en particulier. L'agent principal demande à l'intéressé de quel pays il vient? De l'Éthiopie. Il sort alors son manuel concernant l'Éthiopie—l'agent ne peut évidemment pas tout savoir au sujet de chaque pays. Il ouvre donc son manuel, prend connaissance de notre politique à l'égard des Éthiopiens et interroge le demandeur afin de l'identifier et de déterminer son admissibilité, et peut-être aussi de déterminer dès le départ le bien-fondé de sa demande de statut de réfugié.



[Text]

Fair enough. That information ought to be public information. If the oral hearing is being removed at the initial stages of refugee determination, the protections of the oral hearing are also removed. The key protection in an oral hearing is knowing the case you have to meet. That way you access. You know what they are using to make the decision they make.

• 1720

If politically the hands are tied so there can no longer be an oral hearing on eligibility, the compromise, the next best thing is to deem the information in possession of the senior immigration officer public information. That will not delay a refugee case. It will not throw a monkey wrench into the Governor in Council's plan to provide a fair and efficient refugee determination system. But in the medium run, in the long run, it will allow for the sharing of the knowledge base upon which decisions regarding refugee determination in the individual case are made. It is the knowledge base that has to be shared.

My goodness, I have spoken rather quickly and somewhat enthusiastically, but it is an important point.

The rest pale in comparison. In defence of the Montreal section of the immigration processing staff at the Immigration and Refugee Board, we have in Montreal the highest productivity of any place in Canada in refugee determination exactly because there are more lawyers in immigration at the refugee board than anywhere else in the country.

The productivity rates shown by the Canadian Law Reform Commission in its report last year highlighted that naming lawyers as members of the refugee board increased productivity. If the Governor in Council would like immediately, with no additional cost, to increase productivity at the IRB, the recommendation is to hike the minimal 10% to a fair 30% of board members. The demands from the Canadian political system can be met. Lawyers, I believe, are often party members on all sides, so there can be adequate compensation for tasks delivered in the past.

Finally, the committee may want to have a look at the definition of terrorism. The inclusion of the word "illicit" would be most helpful. The definition in subsection 2(1):

"terrorism" means activities directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property

Terrorism means "illicit" activities directed towards or in support of the threat. The section as it reads, to think of an inane example, would catch the following. If there is a group of protesting immigrants and the minister, for example, were

[Translation]

Très bien. Ces renseignements doivent être d'ordre public. En éliminant la déposition orale à l'étape initiale de la détermination du statut de réfugié, on en élimine en même temps les mesures de protection qu'elle procure. La meilleure protection, dans le contexte d'une déposition orale, est de connaître les arguments qui seront invoqués. Cela ouvre vraiment l'accès au système. On sait sur quoi les autorités se sont fondées pour prendre leur décision.

Si, sur le plan politique, les jeux sont faits et qu'il n'est vraiment plus possible de tenir des audiences pour déterminer l'admissibilité, le meilleur compromis est de faire en sorte que les renseignements que possède l'agent principal d'immigration deviennent publics. Cela ne retardera pas l'examen d'un cas de réfugié, pas plus que cela n'empêchera d'atteindre l'objectif du gouverneur en conseil qui est d'instaurer un système de détermination du statut de réfugié juste et efficace. Mais, à moyen et à long terme, cela permettra à tous les intéressés de connaître les renseignements sur lesquels on se fonde dans chaque cas pour accorder ou refuser le statut de réfugié à quelqu'un qui en a fait la demande. Ces renseignements doivent être publics.

Mon Dieu, je suis passé plutôt rapidement sur cette question et j'en ai parlé d'une manière plutôt enthousiaste, mais c'est un aspect importante.

Le reste est plutôt pale en comparaison. Je dois dire que la section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de Montréal, a le meilleur taux de productivité au Canada, pour ce qui est de la détermination du statut de réfugié, et ce, précisément parce qu'il y a davantage d'avocats qui font partie de la Commission que n'importe où ailleurs au pays.

Les taux de productivité relevés par la Commission de la réforme du droit, dans son rapport de l'année dernière, font ressortir que le fait de nommer des avocats à la Commission augmente la productivité. Si le gouverneur en conseil voulait immédiatement accroître la productivité de la CISR, sans frais additionnels, il devrait augmenter de 10 à 30 p. 100 le nombre d'avocats à la Commission. Il est possible de satisfaire aux exigences du système politique canadien. Les avocats, je crois, sont souvent membres de tous les partis politiques. On peut donc compter sur une compensation adéquate pour les services rendus par le passé.

Enfin, le comité voudra peut-être examiner la définition de terrorisme. Il serait des plus utiles d'ajouter le mot «illicite» dans la définition. Au paragraphe 2(1), la définition de terrorisme se lit ainsi:

«terrorisme»: activités visant à favoriser l'usage de violence grave ou de menaces de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique.

«terrorisme»: activités «illicites» visant à favoriser l'usage de violence grave ou de menaces de violence grave... Pour donner un exemple un peu bête, dans sa formulation actuelle, la définition de terrorisme ferait en sorte que s'il arrivait

[Texte]

to surround himself with soft boiled eggs, if any of those immigrant protesters stepped on an egg, that would be damage to property. It is in pursuance of a political objective, and under the act as it is written it is terrorism.

The inclusion of the word "illicit" is vital if terrorism is to have an appropriate meaning in a free and democratic society. As it stands, it is void for vagueness.

**Mr. Allmand:** Thank you very much for a very interesting brief. It is quite different.

To begin with, I read your brief and I want to see if I understand clearly what you are saying in the first part, which deals with economic commentary. I will tell you how I understood it. Are you saying that in the United States, while the law says one thing and gives the population a feeling of comfort that they have a strong law that allows efficient removal of violators, on the other hand, because they do not have the resources to make the system work, all sorts of illegal immigrants are there fueling the economy, working like hell. In Los Angeles, for example, there is a very high economic growth. Is that what you are saying?

**Mr. Kurland:** Mr. MP, you have hit it bang on the head. The Americans have it coming and going. No economic adviser at the prime minister's office could possibly ignore the benefits of that type of policy. It flies directly into the previous comments made on the delays for obtaining work authorization in Canada. Do not give the work permits. Force them underground.

It ties directly into the previous comments made on the delays for obtaining work authorization in Canada: Don't give them work permits. Force them underground. It ties directly into the provisions concerning criminal inadmissibility: Make that criminal section so impossible they can't help but violate it.

**Mr. Allmand:** All right, I got your point.

**Mr. Kurland:** Inadmissibility forces them underground, because once they are caught they are out.

**Mr. Allmand:** Mr. Kurland, I just wanted to make sure that I understood your point. My time is limited. I want to get on to another one now.

**The Chairman:** Mr. Allmand, without taking your time, I think the ultimate thing, though, is that every once in a while they get a great spasm of social conscience and have an amnesty to let them all come above ground.

[Traduction]

qu'un groupe d'immigrants fassent une manifestation, et que le ministre, par exemple, s'entoure d'oeufs à la coque, si l'un de ces immigrants contestataires marchait sur l'un de ces oeufs, cela serait considéré comme de la violence contre des biens. Ce geste serait commis dans le but d'atteindre un objectif politique, et en vertu de la formulation actuelle de la loi, ce serait du terrorisme.

L'ajout du mot «illicite» est vital pour donner au mot terrorisme une signification appropriée dans une société libre et démocratique. La définition est beaucoup trop vague.

**M. Allmand:** Je vous remercie infiniment de nous avoir présenté ce mémoire fort intéressant. Il est bien différent des autres mémoires que nous avons reçus jusqu'à maintenant.

Pour débiter, j'ai lu votre mémoire et je tiens à m'assurer d'avoir bien compris ce que vous dites dans la première partie, celle des commentaires sur les aspects économiques du projet de loi C-86. Je vais vous lire ce que j'ai compris. Vous dites qu'aux États-Unis, malgré le fait que la loi dise une chose et donne à la population le sentiment de posséder une loi qui permet de renvoyer avec efficacité les gens qui l'enfreignent, par contre, étant donné qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour que le système marche vraiment bien, il y a toutes sortes d'immigrants illégaux qui alimentent l'économie, qui travaillent comme des déchaînés. À Los Angeles, par exemple, la croissance économique est très forte. Est-ce bien cela que vous nous dites?

**Me Kurland:** Monsieur le député, vous avez parfaitement compris le message. Les Américains profitent du système. Aucun conseiller en matière économique du cabinet du premier ministre ne peut ignorer les avantages que procure une politique de ce genre. Cela s'inscrit directement dans la même ligne de pensée que les observations qui ont été faites plus tôt relativement au délai pour obtenir un permis de travail au Canada. Ne leur donnons pas de permis de travail. Obligeons-les à travailler au noir.

Cela s'inscrit directement dans les dispositions concernant l'inadmissibilité pour des motifs criminels: rendons cet article si général qu'ils ne pourront éviter de l'enfreindre.

**M. Allmand:** D'accord, j'ai compris.

**Me Kurland:** L'inadmissibilité oblige les gens à se cacher, car s'ils se font prendre, on les expulse.

**M. Allmand:** Monsieur Kurland, je voulais seulement m'assurer d'avoir bien compris. Le temps dont je dispose est limité. Je veux maintenant aborder un autre sujet.

**Le président:** Monsieur Allmand, sans empiéter sur le temps qui vous est alloué, je pense qu'il faut reconnaître, toutefois, que de temps à autre, les autorités américaines ont un grand élan de conscience sociale, et qu'elles décident de déclarer une amnistie pour permettre aux illégaux de redresser leur situation.



[Text]

**Mr. Kurland:** Yes. The Rand Corporation produced a study in 1991, and it included the Canadian system. By the way, about one out of five Canadian visitors to the U.S. go illegal according to the Rand Corporation in the United States. Its study provides the empirical data necessary to support the contention of implementing the American system into Canada.

It is no secret that harmonization is occurring in light of the NAFTA accord, the free trade agreements, and you cannot ignore the economic effects of an immigration policy. That is why it is called Employment and Immigration Canada. They go hand in glove.

**Mr. Allmand:** All right. Thank you, Mr. Kurland. I want to get on to another point.

You pointed out, and very rightly so, this section where the minister will be able to decide that visas would have to be applied for. For example, if you are an Indian, you could apply only in India. I guess this means that the system, the so-called Buffalo shuffle or in Montreal the New York shuffle, could be ended. To people who come to Canada as visitors or as students the minister could say, "You can no longer apply from the United States; you have to apply from Hong Kong."

**Mr. Kurland:** Well—

**Mr. Allmand:** Let me finish my question because there is a record of this meeting. You are familiar with electronics. I want to make sure that they get my question and then your answer; you have to say it in words, not just gestures.

**Mr. Fee:** Fortunately the record will not have his gestures.

**Mr. Allmand:** That's right. I want to complete this.

This means that the minister could end the possibility where people go across the border to apply because they cannot apply in Canada. It would also mean, if what you are saying is correct and they say all Indians can only apply in India, the waiting list would get even longer in India. It seems to me that would encourage more and more illegal refugees, because one reason we have a lot of illegal refugees is that the line-up is so long they decide to try to jump the line. They flew to Canada, declared refugee status, and thus we had a big backlog. It is like the natural law: if you plug it here, it comes out somewhere else.

**Mr. Kurland:** Bingo. It is the pull factor in refugee determination. That is why there is an interest in making the six-month limit. Countries of intense demand such as Somalia or China have no option, to be with their spouses or their children, but to jump the queue and claim refugee status.

[Translation]

**Me Kurland:** Oui. La société *Rand Corporation* a produit une étude en 1991, qui portait aussi sur le système canadien. Soit dit en passant, environ un visiteur canadien sur cinq qui se rend aux États-Unis y demeure de façon illégale selon *Rand Corporation*. Son étude fournit les données empiriques nécessaires pour appuyer la recommandation qui mettrait en oeuvre le système américain au Canada.

Ce n'est un secret pour personne que l'harmonisation de nos deux pays est commencée, il n'y a qu'à considérer l'ALENA et les accords de libre-échange, et l'on ne peut ignorer l'incidence d'une politique de l'immigration sur le plan économique. C'est précisément pour cette raison que nous avons un ministère qui s'appelle Emploi et Immigration Canada. Les deux éléments sont intimement liés.

**M. Allmand:** D'accord. Merci, monsieur Kurland. Je veux maintenant aborder une autre question.

Vous avez signalé, et à juste titre d'ailleurs, l'article qui permettra au ministre de décider que les visas doivent faire l'objet d'une demande. Par exemple, un habitant de l'Inde ne pourrait faire une demande de visa qu'en Inde. Je suppose que cela signifie que l'on pourrait mettre un terme au stratagème qui veut que certaines personnes soient obligées de se rendre à Buffalo ou à New York pour faire une demande. Le ministre pourrait dire à des gens qui viennent au Canada en tant que visiteurs ou en tant qu'étudiants que désormais, ils ne pourront plus faire de demandes à partir des États-Unis, mais bien à partir de Hong Kong.

**Me Kurland:** Vous savez...

**M. Allmand:** Laissez-moi terminer ma question, car cette séance est enregistrée. Vous connaissez l'électronique. Je veux m'assurer que ma question sera bien enregistrée, ainsi que votre réponse; des gestes ne suffisent pas. Il faut aussi les énoncer.

**M. Fee:** Heureusement, ces gestes ne seront pas enregistrés.

**M. Allmand:** En effet. Je tiens vraiment à terminer.

Cela signifie donc que le ministre pourrait mettre un terme au stratagème selon lequel des personnes se rendent aux États-Unis pour faire une demande parce que cela leur est interdit au Canada. Mais, cela signifie aussi, si ce que vous dites est juste, et s'il est décrété que tous les habitants de l'Inde ne peuvent faire une demande qu'en Inde, que la liste d'attente s'allongera encore davantage dans ce pays. Il me semble que cela aurait aussi pour effet d'accroître encore davantage le nombre de réfugiés illégaux, car l'une des raisons pour laquelle il y en a autant, c'est précisément parce que la liste d'attente est tellement longue qu'ils décident de la contourner. Ils sont venus au Canada, ont demandé le statut de réfugié, et c'est pour cela que nous avons une accumulation de cas aussi importante. C'est un peu la loi naturelle qui s'applique, si vous voulez, qui veut que si l'on bouche un trou quelque part, il s'en crée un autre ailleurs.

**Me Kurland:** Voilà! C'est le facteur d'attraction du système de détermination du statut de réfugié. C'est pourquoi il serait particulièrement intéressant d'imposer la limite de six mois. Les gens venant de pays où la demande est extrêmement importante, comme la Somalie ou la Chine, non pas d'autre choix, pour demeurer auprès de leurs conjoints ou de leurs enfants, que de contourner la file d'attente et de demander le statut de réfugié.

[Texte]

You are absolutely right when you suggest that this provision will contribute to the problem rather than provide a solution. The sole correction is that the proposed law, as it reads, would not end as a possibility applying at another consulate. However, it does give ample authority to strongly discourage individuals from applying anywhere but in a particular place.

That is precisely the point. It will cause trouble in other areas.

**Mr. Allmand:** On another point, you very well point out how the provision of resources, person-years, is necessary to make any system work. No matter how good the law is you need people to implement it.

The new provision in this bill would oblige an immigrant to work in a certain place, making that a condition of a visa. Let's say he has to live and work in St. John's, Newfoundland for two years. It would seem to me that if that is really going to have any meaning, you are going to need persons working in the department of immigration to follow these people around with all these conditions on their visas to see if in fact they are doing it, unless we are going to set up border points between Newfoundland and Quebec and when somebody comes over with his or her card they say, "You can't come into Quebec, you are an immigrant; you have to stay in Newfoundland."

Is it not correct that this provision will become meaningless unless it can be enforced, and the only way it can be enforced is with additional manpower and resources? I shouldn't use the word manpower any longer, I suppose.

**Mr. Kurland:** The computerization of our other service delivery systems in Canada would allow for enforcement. The linkage between the database and the drivers' permits or medicare or other residence-based application systems will allow immigration to determine where the fellow is residing.

• 1730

**Mr. Allmand:** Without much additional manpower?

**Mr. Kurland:** Not that much. As a member of the Quebec lawyers association, the provisions referred to are requested by the Quebec immigration department, and as a minority member of that association I'm not quite sure how those powers will be used by the Quebec immigration department in three to four years' time. There'll be a linkage, on terms and conditions imposed on Quebec-destined applicants, which may be tied to local social policy, let's say.

So on it's face I think there's a mobility rights question. I'm going to adhere to the decision adopted by both the Canadian Bar Association and the Quebec immigration lawyers.

**Mr. Allmand:** My final question. Since you deal a lot with legal texts, Bill C-86, in proposed subsection 19(1) adds a new paragraph 19(1)(k). After dealing with inadmissibility for health reasons and for support reasons, economic reasons, and then criminal reasons and terrorism, a new paragraph is added, which states:

[Traduction]

Vous avez tout à fait raison de dire que cette disposition contribuera davantage à accentuer le problème qu'à le régler. La seule solution serait que le projet de loi n'élimine pas la possibilité de faire une demande à un autre consulat. Malgré tout, il permet fortement de décourager les gens de faire une demande ailleurs qu'en un certain endroit bien précis.

C'est précisément là que le bât blesse. Cela créera des difficultés dans d'autres pays.

**M. Allmand:** Sur un autre sujet, vous faites très bien ressortir à quel point il est nécessaire d'avoir des ressources, des années-personnes, pour qu'un système fonctionne. Quelle que soit la qualité de la loi, il faut des gens pour la mettre en oeuvre.

La nouvelle disposition du projet de loi obligerait un immigrant à travailler à un certain endroit, et en ferait une condition à l'obtention de son visa. Supposons qu'un immigrant doive vivre à Saint Jean de Terre-Neuve et y travailler pendant deux ans. Si l'on veut que ce système soit vraiment efficace, il va falloir que des fonctionnaires du ministère de l'Immigration exercent un certain contrôle et s'assurent que toutes les conditions apparaissant sur le visa sont respectées, à moins que l'on ne décide d'installer une frontière entre Terre-Neuve et le Québec, et que l'on refuse à toute personne qui se présente avec sa carte d'entrer au Québec, sous prétexte qu'elle est immigrante et qu'on l'oblige à rester à Terre-Neuve.

N'est-il pas juste de dire que cette disposition perdra tout son sens à moins d'être appliquée, et que pour ce faire, il faut de la main-d'oeuvre et des ressources additionnelles? Je ne devrais peut-être plus utiliser le mot main-d'oeuvre, je suppose.

**Me Kurland:** L'informatisation de nos autres systèmes de prestation de services au Canada nous permettrait d'appliquer cette disposition. Relier la base de données et les systèmes des permis de conduire ou des soins de santé, ou d'autres systèmes de services, permettra à l'Immigration de déterminer où réside l'immigrant.

**M. Allmand:** Sans tellement de personnel supplémentaire?

**Me Kurland:** Pas tellement, non. En tant que membre de l'Association des avocats du Québec, je vous dirai que le ministère de l'Immigration du Québec demande les dispositions en question, et, en tant que membre minoritaire de cette association, je ne suis pas trop certain de la façon dont il utilisera ces pouvoirs dans trois ou quatre ans. On établira un lien, pour ce qui est des conditions imposées aux demandeurs désirant s'installer au Québec, qui se rattacherait peut-être à la politique sociale locale, par exemple.

Donc, à première vue, je pense que cela pose la question du droit à la mobilité. Je me range toutefois du côté de la décision qui a été prise par l'Association du Barreau canadien et les avocats du Québec spécialisés dans le domaine de l'immigration.

**M. Allmand:** Une dernière question. Vous travaillez beaucoup avec des textes juridiques. Dans le projet de loi C-86, au paragraphe 19(1) qui est proposé, on ajoute un nouvel alinéa, soit l'alinéa 19(1)(k). Après avoir traité des cas d'inadmissibilité pour diverses raisons: santé, soutien, conditions économiques, activités criminelles et terrorisme, on ajoute un nouveau alinéa qui stipule:



[Text]

persons who constitute a danger to the security of Canada and are not members of a class described in (e),(f) or (g)

I have been trying to find out what kinds of people these would be. It seems to me that nearly everybody is covered under (a), (b), (c), (d), (e), (f) and so on, and along we come with (k).

In your view, what possible sorts of persons could be a danger to Canada who are not already mentioned, who are not criminals or have contagious diseases and so on? Since you've examined these texts, could you say whom that might cover?

**Mr. Kurland:** I've had discussion with senior members of the bar on that particular paragraph. The sole response we were able to come up with collectively: extraterrestrials.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** That's a good way to end it. You can't top that one.

**Mr. Allmand:** Who knows? They may be next.

**Mr. Heap:** I have a few duller questions. I don't know whether they will get on to Mars or not.

On page 10 you say "open to public view at the first opportunity". I'm not sure what you mean by "the first opportunity". Is it not a fact that that information is now available to the public at the IRB documentation centre?

**Mr. Kurland:** No.

**Mr. Heap:** No, it's not?

**Mr. Kurland:** Certainly not.

**Mr. Heap:** Tell us.

**Mr. Kurland:** Oh, dear.

**Mr. Heap:** I understood that the information to be used at the IRB is available. Does that put the senior immigration officer at a more privileged position than the IRB? Could he use information that is not publicly available through the IRB?

**Mr. Kurland:** Correct. The immigration department is independent of the IRB, totally; it's in theory. The documentation centre was a philosophical concept of mine in 1987, when I had written this speech about a global information index. At that time the policy issue was precisely this point: making public all information contained in the global information index. For policy reasons, in June of 1989, the documentation centre began methodically curtailing information that would be made available to the public. Three weeks ago a deal was struck between External Affairs Canada and interested lawyers such as myself, so that External would now make public all unclassified information

[Translation]

celles qui constituent un danger envers la sécurité du Canada, sans toutefois appartenir à l'une des catégories visées aux alinéas e), f) ou g).

J'ai essayé de trouver quel genre de personnes pourraient être visées par cet alinéa. Il me semble que presque tous les cas sont couverts par les alinéas a), b), c), d), e), f), etc., et voilà que l'on ajoute l'alinéa k).

Selon vous, quelles sont ces personnes qui pourraient représenter un danger pour le Canada, des personnes qui n'ont pas déjà été mentionnées, qui ne sont ni des criminels, ni des personnes atteintes de maladies contagieuses, etc.? Puisque vous avez examiné ces textes, pouvez-vous nous dire de quelles personnes il peut bien s'agir?

**Me Kurland:** J'ai discuté de cet alinéa en particulier avec des membres expérimentés du Barreau. La seule réponse que nous avons pu trouver collectivement, c'est que cet alinéa vise les extra-terrestres.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** C'est une vraie bonne façon de terminer. Je doute que vous arriviez à faire mieux.

**M. Allmand:** Qui sait? Ils seront peut-être les prochains à venir.

**M. Heap:** J'ai quelques questions un peu plus ennuyeuses à vous poser. Je ne sais pas si elles nous permettront de nous rendre sur Mars ou non.

À la dixième page de votre mémoire, vous dites: «d'ordre public à la première occasion». Je ne sais pas trop ce que vous entendez par «à la première occasion». Ces renseignements ne sont-ils pas déjà disponibles au public au Centre de documentation de la CISR?

**Me Kurland:** Non.

**M. Heap:** Non, ils ne sont pas disponibles?

**Me Kurland:** Certainement pas.

**M. Heap:** Parlez-nous en donc un peu.

**Me Kurland:** Oh, mon Dieu!

**M. Heap:** J'avais compris que les renseignements devant être utilisés par la CISR pouvaient être consultés par n'importe qui. Cela donne-t-il un avantage à l'agent principal d'immigration sur la CISR? Pourrait-il bénéficier de renseignements qui ne peuvent être consultés par le public par l'entremise de la CISR?

**Me Kurland:** Oui, c'est juste. Le ministère de l'Immigration est totalement indépendant de la CISR, en théorie en tout cas. Le Centre de documentation est une notion que j'avais avancée en 1987, en rédigeant un discours au sujet d'un index de renseignements mondial. À ce moment-là, la difficulté consistait précisément à déterminer s'il fallait rendre publics tous les renseignements contenus dans l'index de renseignements mondial. Pour des raisons politiques, en juin 1989, le Centre de documentation a commencé méthodiquement à limiter les renseignements qui seraient accessibles au public. Il y a trois semaines, un groupe d'avocats intéressés par la question, comme moi-même, a

[Texte]

being passed to the IRB for use in refugee determination matters. The documentation centre has excluded all legal research facilities, all documents other than standard country indexes. They have excluded anything but the barest essential things that they are required to produce.

• 1735

The Access To Information Act annual report of the IRB was released last week. In their last fiscal year they had 123 access requests. I provided close to at least three-quarters of those requests, accessing material that is not available at the documentation centre and was placed in the documentation centre only after these requests under Access to Information. Although it's a world model, which the Americans are now following, the documentation centre needs work, and the information must be public information. That's the intention behind the proposed amendment to subsection 45(5).

**Mr. Heap:** My understanding was that the documentation centre information is public. I don't know whether that was supposed to be a matter of law or only a matter of policy.

**Mr. Kurland:** It's a matter of policy.

**Mr. Heap:** So there's no law at present requiring it?

**Mr. Kurland:** There are Federal Court decisions making the specialized knowledge of the specialist tribunal public in part. The physical documentation centre is open to the public. The materials have been physically removed from the documentation centre that are used to determine refugee matters.

**The Chairman:** May I just interject a question there. What is the actual information base that the senior immigration officer will be considering at the eligibility hearing, which is quite different from later on?

**Mr. Kurland:** Yes, it is. I cannot tell you that today. Let's assume that it will proceed as it has proceeded in the past. The SIO will receive guidelines or directives from national headquarters or from the region on what to do with particular streams of cases. The SIO cannot be expected to know everything about all countries, so in effect he merely follows the rules as set out.

**The Chairman:** That's to determine, first, whether the person is a convention refugee.

**Mr. Kurland:** There's a lot more. Let's not forget that a report is made; information is collected about the refugee claimant's refugee claim. Those notes are not available to anyone but immigration authorities. The information on the notes is passed through the system to other interested immigration authorities, including a refugee hearing officer for use at the oral hearing later on. There's more than just looking at a passport and determining his identity. It's not in

[Traduction]

conclu un accord avec le ministère des Affaires extérieures du Canada, qui prévoit que le ministère rendra désormais publics tous les renseignements non secrets qui sont confiés à la CISR et qui sont utilisés pour se prononcer sur les demandes de statut de réfugié. Le Centre de documentation a exclu toutes les installations de recherche juridique et tous les documents autres que les index courants des pays. Il a exclu absolument tout, sauf les renseignements absolument essentiels qu'il doit produire.

La semaine dernière, la CISR a publié son rapport annuel sur la Loi sur l'accès à l'information. Au cours de la dernière année financière, elle a reçu 124 demandes d'accès à l'information. J'ai répondu au moins au trois quarts de ces demandes, en ayant accès à des renseignements qui ne sont pas disponibles au Centre de documentation et qui ne le sont devenus qu'après que l'on a répondu à ces demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Même s'il s'agit d'un modèle mondial, que les Américains ont adopté, le Centre de documentation a besoin d'être amélioré, et les renseignements qu'il renferme doivent être rendus publics. C'est l'intention derrière l'amendement que l'on propose au paragraphe 45(5).

**M. Heap:** Je croyais vraiment que les renseignements du Centre de documentation étaient publics. Je ne sais pas s'il s'agit d'une question de droit ou si ce n'est qu'une question de politique.

**Me Kurland:** C'est une question de politique.

**M. Heap:** Il n'y a donc aucune loi, à l'heure actuelle, qui exige que ces renseignements soient publics?

**Me Kurland:** Les jugements de la Cour fédérale rendent en partie les connaissances spécialisées du tribunal spécialiste publiques. Les locaux du Centre de documentation sont ouverts au public. Mais on en a retiré les documents qui sont utilisés dans les cas de détermination de statut de réfugié.

**Le président:** Puis-je poser une question? En quoi les renseignements que l'agent principal d'immigration utilisera au moment de l'audience d'admissibilité seront-ils différents de ceux que l'on utilisera à une étape ultérieure?

**Me Kurland:** Oui, ils le sont. Je ne peux pas vous le préciser aujourd'hui. Il faudrait que je vérifie. Supposons que tout se déroule comme auparavant. L'agent principal recevra des lignes directrices ou des directives de l'administration centrale ou du bureau régional quant à la façon de traiter certaines catégories de cas. On ne peut pas demander à l'agent principal de tout savoir au sujet de tous les pays. Par conséquent, il ne fait qu'appliquer les règles établies.

**Le président:** Qui consistent à déterminer, tout d'abord, si la personne est un réfugié au sens de la convention.

**Me Kurland:** Il y a bien plus que cela. N'oublions pas qu'un rapport est produit; l'agent recueille des renseignements au sujet de la demande qui lui est adressée. Ces notes ne peuvent être consultées par personne d'autre que les autorités de l'immigration. Les renseignements que renferment ces notes sont transmises à d'autres autorités concernées, notamment à un agent d'audience du statut de réfugié, pour être utilisées à la déposition orale à une étape



[Text]

the law, it's not in the regulations, it's not in the guidelines; it's in the internal administrative practices, and specifically, I suspect, although it's barred from public knowledge, there are the IC volumes and other internal immigration volumes that methodically set out how to do this.

**Mr. Heap:** Do I get to proceed?

**The Chairman:** I'm sorry, Mr. Heap.

**Mr. Heap:** Thank you. I'm glad of your questions. That's certainly was of equal interest to me.

On page 13 you propose that we restrict terrorism only to illicit activities. I'm not a lawyer; you are. Is there a problem there as to in whose country they would be illicit?

**Mr. Kurland:** That's a very good question. I think that would be a job for the court. Frankly, I prefer having as wide a net as possible to capture as many illicit activities as possible.

**Mr. Heap:** You have a wider net right now without the word illicit.

**Mr. Kurland:** But it has to be "illicit". It's just "activities". That's anything.

**Mr. Heap:** You don't want it too wide.

**Mr. Kurland:** I think the Canadian court system is under an obligation to apply Canadian law. Therefore the term "illicit activities" ought to be interpreted using the Canadian standard.

**Mr. Heap:** Have you done any inquiry whether this would be a workable amendment? I expect the RCMP to say that it won't work.

**Mr. Kurland:** What else is new?

**Mr. Heap:** I expect some justice department lawyer to say it won't work.

**Mr. Kurland:** If it won't work, it would be interesting to know why not. What it does do, to be intellectually honest here, is open the door to a defence that what I was doing was not illicit. I was parading; I had freedom of speech, I had freedom of expression. For the purpose of achieving a political objective, yes, I held a picket; yes, my political objective was the overthrow of a government in Africa, but the activities I used, in Canada were licit.

**Mr. Heap:** Did you use violence?

**Mr. Kurland:** No.

• 1740

**Mr. Heap:** Then you're not in question at all.

**Mr. Kurland:** For persons or property, it depends on how you are going to—whether it was violence against a person, or if you broke a picket fence, are you a terrorist?

[Translation]

ultérieure. L'agent principal ne fait pas qu'examiner le passeport de l'intéressé et déterminer son identité. Ce n'est pas dans la loi, ce n'est pas dans les règlements, ce n'est pas dans les lignes directrices, mais ce sont les pratiques administratives internes qui l'exigent, et plus particulièrement, je le soupçonne, bien que ce ne soit pas accessible au public, les volumes de procédures ainsi que d'autres volumes internes de l'immigration qui décrivent de façon méthodique la façon de procéder.

**M. Heap:** Puis-je continuer?

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Heap.

**M. Heap:** Merci. Je vous remercie d'avoir posé ces questions. J'ai trouvé les réponses particulièrement intéressantes.

À la dernière page de votre document, vous proposez que l'on restreigne le terrorisme uniquement aux activités illicites. Je ne suis pas juriste, mais vous, vous l'êtes. Y a-t-il un problème quant aux pays où ces activités seraient illicites?

**Me Kurland:** C'est une très bonne question. Je pense que ce serait au tribunal de l'établir. Je vous dirai franchement que je préfère un filet aussi grand que possible pour comprendre autant d'activités illicites que possible.

**M. Heap:** Mais, n'est-ce pas le cas actuellement, sans le mot illicite?

**Me Kurland:** Mais il faut que l'activité soit «illicite». On ne parle que «d'activités». Ce peut être n'importe quoi.

**M. Heap:** Vous ne voulez pas que ce soit trop général.

**Me Kurland:** Je pense que le système judiciaire canadien a l'obligation d'appliquer les lois canadiennes. Par conséquent, il faut interpréter l'expression «activités illicites» selon la norme canadienne.

**M. Heap:** Avez-vous sondé un peu le terrain pour déterminer si cet amendement serait applicable? J'ai l'impression que la GRC serait d'avis que cela ne pourrait pas fonctionner.

**Me Kurland:** Cela n'a rien d'étonnant.

**M. Heap:** J'ai l'impression que ce serait aussi l'avis de certains avocats du ministère de la Justice.

**Me Kurland:** Le cas échéant, il serait vraiment intéressant de savoir pourquoi cela ne fonctionnerait pas. Pour être honnête, la formulation actuelle permet d'invoquer l'argument que ce que je faisais n'était pas illicite. Je ne faisais que protester; j'exerçais tout simplement mon droit à la liberté d'expression. Pour atteindre un objectif politique, oui, j'ai fait du piquetage; oui, mon objectif politique était de renverser un gouvernement en Afrique, mais mes activités, au Canada, étaient licites.

**M. Heap:** Avez-vous usé de violence?

**Me Kurland:** Non.

**M. Heap:** Alors, on ne peut rien vous reprocher.

**Me Kurland:** Pour ce qui est de la violence contre des personnes ou des biens, tout dépend de l'interprétation—la violence est-elle contre une personne? Est-on terroriste parce que l'on a brisé un piquet de clôture?

[Texte]

**Mr. Heap:** Okay. I'll move on to the question in your first section. I read it with interest, as I think others did, but when I got to the end of the page I wasn't sure whether you were bragging or complaining. Do you like the Los Angeles system or not?

**Mr. Kurland:** Last night, which was a sleepless night in anticipation of this great honour, I had posited that very question and, in all truth, I don't know. If the system creates jobs here and if you award an illegal worker after five years or ten years, fine.

**Mr. Heap:** How do you know how long a worker has been here?

**Mr. Kurland:** Oh, they can do that. Usually they come in and there's a date-of-entry stamp that proves he's been here illegally.

**Mr. Heap:** Oh, I see. There'll be a big trade in illegal entry stamps.

**Mr. Kurland:** No, I don't think so. But during the recession, if you have, as they are doing—and they are implementing this, by the way, and have cut immigration personnel by 30% to 40% over the last five months in anticipation of Bill C-86 and in conjunction with the bill. We are moving to this system. It'll kick-start our economy during a recession by providing that underground illegal labour supply. Don't forget you have all those backlog people—

**Mr. Heap:** Are you saying it benefits the illegal workers equivalently, the ones who are working for two bucks an hour in the back kitchen of a restaurant?

**Mr. Kurland:** I'm on record and I have a *code de déontologie*, which forbids me from suggesting directly or indirectly a violation of the immigration law. To suggest that we ought to create an underground illegal economy is a flagrant violation of my code of ethics.

**Mr. Heap:** I see. You got me.

**Mr. Reid:** Well, if he got Dan, he'll make mincemeat out of me.

I have to say that the economics are interesting. The situation reminds me of Ronald Reagan's suggestion that employers pay people below the minimum wage, but then I've never been a big fan of the Republicans anyway.

Just in terms of the PYs—and I don't want to get into a debate, but I think this is important to put on the record—for interdiction over a four-and five-year period, three departments went to wherever you go in this world—to cabinet, I suppose—and got approval for an increase of 51 PYs in the first year on interdiction.

We had the representatives of the union before us and they told us that as they added up and juggled the jobs up and down there would be moving of people around. Some of the notifications that come are certainly pro forma and that sort

[Traduction]

**M. Heap:** D'accord. Je vais maintenant vous poser quelques questions au sujet de la première partie de votre document. Je l'ai lu avec intérêt, comme d'autres membres du comité, je pense, mais en arrivant à la fin de la page, je ne savais plus trop si vous vous vantiez ou si vous vous plaigniez. Aimez-vous ou non le système qui existe à Los Angeles?

**Me Kurland:** La nuit dernière, je n'ai pas dormi en raison de la nervosité que suscitait en moi ce grand honneur, et je me suis posé cette question. En toute franchise, je vous dirai que je ne le sais pas. Si le système crée des emplois au Canada, et que vous accordez l'amnistie aux travailleurs illégaux après cinq ou dix ans, très bien.

**M. Heap:** Comment sait-on depuis combien de temps un travailleur est au pays?

**Me Kurland:** Oh, on peut le savoir. Habituellement, la date de leur entrée est inscrite et démontre qu'ils sont au Canada illégalement.

**M. Heap:** Oh, je vois. Il y aura donc un marché important des timbres d'entrée illégaux.

**Me Kurland:** Non, je ne le pense pas. Mais, pendant la récession—et l'on a commencé à mettre en oeuvre ce système, soit dit en passant, au cours des cinq derniers mois, on a éliminé 30 à 40 p. 100 du personnel de l'immigration en prévision de l'entrée en vigueur du projet de loi C-86. Nous avons commencé à mettre en oeuvre ce système. Cela donnera de l'élan à notre économie pendant la récession, en fournissant toute cette main-d'oeuvre illégale qui travaille au noir. N'oubliez pas qu'il y a un très grand nombre de personnes qui attendent que leur cas soit examiné. . .

**M. Heap:** Êtes-vous en train de nous dire que cela profitera aussi autant aux travailleurs illégaux, à ceux qui travaillent pour 2\$ l'heure dans la cuisine d'un restaurant?

**Me Kurland:** Ce que je dis est enregistré, et je dois respecter un code de déontologie qui m'empêche de proposer directement ou indirectement une infraction à la Loi sur l'immigration. Suggérer que nous devrions créer une économie clandestine est une violation flagrante de mon code d'éthique.

**M. Heap:** Je vois. Vous m'avez eu.

**M. Reid:** S'il a eu Dan, il va me réduire en bouillie.

Je dois reconnaître que les avantages économiques que procure ce système sont intéressants. Cela me rappelle Ronald Reagan qui suggérait aux employeurs d'offrir moins que le salaire minimum à leurs employés, mais je n'ai jamais été un grand partisan des Républicains de toute façon.

En ce qui a trait aux années-personnes—et je ne veux pas provoquer de débat, mais je pense qu'il est important de le consigner au procès-verbal—en ce qui concerne l'interdiction sur une période de quatre ou cinq ans, trois ministères ont demandé là où il faut s'adresser dans ces cas-là—au Cabinet, je suppose—51 années-personnes de plus au cours de la première année d'interdiction et les ont obtenues.

Nous avons reçu des représentants du syndicat qui nous ont dit que beaucoup d'employés seraient déplacés. Certains des avis qui nous parviennent ne sont que provisoires, évidemment, mais je pense qu'il ne faut pas passer sous



[Text]

of thing, but I don't think we want it left on the record that there hasn't been an attempt to address that question. In terms of term and of the record versus the document, I'm not touching it; I wouldn't know if it was fit to eat.

In terms of your proposed amendment to subsection 6(8) on page 4 of your submission, what's different between what's contained in subsection 6(8) and what's in the regulations pertaining to subsection 6(8) today?

**Mr. Kurland:** My goodness, which subsection 6(8)? Are you referring to the regulations that pertain to the old subsection 6(8) or to proposed subsection 6(8) in Bill C-86?

Basically, the idea, in this giant computer system that is to be installed, is that if you're going to double the annual quota of immigrant visas, raising the ceiling to, hypothetically speaking, between 400,000 and 500,000 immigrants annually, you need a quick way to weed out the easy ones. If you can tap any inadmissible dependant, whether they are accompanying the immigrant or not, you can throw out the entire application. I think that is the motivation of the management of the immigration system.

So the difference is that there are ways within the regulation—within the law now, pre-Bill C-86—to allow for an inadmissible dependant or inadmissible accompanying dependant to enter Canada. But it's a long, arduous, and rather costly process.

• 1745

There is provision in the law, as it stands now, to allow for accompanying dependants or dependants who are otherwise inadmissible to enter Canada as either visitors or immigrants.

**Mr. Reid:** We would still have that with minister's permits.

**Mr. Kurland:** Yes, but try to get a minister's permit. It is rather challenging.

**Mr. Reid:** There were 20,000 last year, I am told.

**Mr. Fee:** There were 20,000 last year?

**Mr. Reid:** All constituents of mine. It's the price of my sitting on this committee.

I want to go to number 3, the selection of immigration processing points. I have read proposed section 10.1, and, as you say, it is quite clear in what it says:

10.1 The Minister may specify the places where applications for visas, authorizations and other documents issued or made under this Act may be made and assessed.

That's exactly what it says. How do you get from there to your conclusions that you will no longer be able to apply?

[Translation]

silence le fait que nous avons tenté de régler cette question. Je ne discuterai pas de la question des dossiers par rapport aux documents. Je n'ai pas la compétence pour le faire.

Pour ce qui est de l'amendement que vous proposez d'apporter au paragraphe 6(8) du projet de loi, à la dixième page de votre mémoire, quelle différence y a-t-il entre ce que renferme le paragraphe 6(8) et ce qui figure actuellement dans les règlements au sujet du paragraphe 6(8)?

**Me Kurland:** De quel paragraphe 6(8) parlez-vous? Faites-vous allusion aux règlements qui se rattachent à l'ancien paragraphe 6(8) ou au paragraphe 6(8) proposé dans le projet de loi C-86?

Fondamentalement, l'idée derrière ce système informatique géant qui devra être installé, est que si l'on veut doubler le contingentement annuel de visas d'immigrant et élever la limite hypothétiquement entre 400 000 et 500 000 immigrants par année, il faut un moyen rapide d'éliminer les cas faciles à régler. Si l'on peut découvrir toutes les personnes à charge inadmissibles, qu'elles accompagnent ou non l'immigrant, ou éliminer la demande entière. Je pense que c'est la raison d'être de la gestion du système d'immigration.

Donc, la différence, c'est qu'actuellement les règlements—dans la loi actuelle, avant le projet de loi C-86—permettent à une personne à charge inadmissible ou à une personne à charge inadmissible accompagnant un immigrant d'entrer au Canada. Mais le processus est long, ardu et plutôt coûteux.

Il y a une disposition dans la loi actuelle qui permet à des personnes à charge qui accompagnent un immigrant ou à des personnes à charge qui sont inadmissibles pour d'autres raisons, d'entrer au Canada, soit en qualité de visiteurs ou en qualité d'immigrants.

**M. Reid:** Mais ce serait toujours le cas avec les permis du ministre.

**Me Kurland:** Oui, mais essayez donc d'obtenir un permis du ministre. C'est tout un défi.

**M. Reid:** J'ai entendu dire que 20 000 permis ont été accordés l'année dernière.

**M. Fee:** Il y en a eu 20 000 qui ont été accordés l'année dernière?

**M. Reid:** Oui, dans ma circonscription. C'est le prix à payer pour siéger à ce comité.

Permettez-moi de vous poser quelques questions au sujet de la troisième partie de votre document: le choix du lieu de présentation des demandes. J'ai lu le paragraphe 10.(1) qui est proposé et, comme vous le dites, il est très clair:

10.(1) Le ministre peut fixer le lieu de présentation des demandes de visas, d'autorisations ou de tout autre document prévu par la présente loi et celui de leur examen.

C'est exactement ce que dit ce paragraphe. Partant de là, comment arrivez-vous à la conclusion que vous ne pourrez plus faire de demande?

*[Texte]*

**Mr. Kurland:** Let's be very clear. I do not say no longer able to apply; I say strongly discourage, which is the situation as it is. If you're a Hong Kong based applicant and you try to apply through Boston, oh, my goodness, you will be strongly discouraged. The law, as it reads, allows me to submit to Boston. The Toronto immigration lawyers went to Federal Court on this point. The court intervened and said that there is nothing in the act that prohibits you from applying at the consulate of your choice.

**Mr. Reid:** But there is nothing in the act that suggests that is going to change.

**Mr. Kurland:** Experience has shown that when the minister—meaning the minister in its interpretation in the Immigration Act—wishes to implement a policy and discourage a deviation from the policy, they'll introduce a positive statement. If they are challenged, either by the individual or in court, they say, well, look, the minister may specify the place, and that's what we have done here. It is up to the lawyer to argue in front of that judge, to say, no, nothing in the act says that he has to go to this place. The judge will say, let me read this Immigration Act. It is good night, nurse, because no reasonable person can read the Immigration Act and come to a conclusion of the type that you are looking for.

**Mr. Reid:** Not a lot of points for nurses.

**Mr. Kurland:** It's Machiavellian in its intent.

**Mr. Reid:** According to you.

**Mr. Kurland:** According to me. That's why I'm here.

**Mr. Reid:** One of the things that has been talked about is evolving or developing, for instance, centres of excellence for investor applicants.

**Mr. Kurland:** Exactly. By the way, the operational staff in those consulates and embassies, dealing with those investor files in particular—as a matter of fact, pretty much globally—are first rate. If there are any processing delays, it is not due to those people at all.

So if you have complaints locally about operational people in X consulate or Y embassy, it is not X consulate or Y embassy. They are merely following directives from national headquarters or from their region.

**Mr. Reid:** I wish that were universal.

**Mr. Kurland:** There are exceptions. For example—

**Mr. Reid:** I am not going to get into examples, but there have been situations where I have had people run up against individuals who have been very difficult.

You had this discussion with Mr. Heap. I understand the documentation centre and the effectiveness of that, and how good it is, certainly in the view of the people I know who have used it and have depended on it and that sort of thing. I have to tell you that what struck me when I read your proposed amendment was that some of the information that the immigration officer would use in determining the case, which could be quite prejudicial to the claimant, would be

*[Traduction]*

**Me Kurland:** Précisons les choses. Je ne dis pas que nous ne pourrions plus faire de demande; je dis que nous serons fortement découragés, ce qui correspond à la situation actuelle. Le demandeur de Hong Kong qui tente de faire une demande en passant par Boston sera fortement découragé de le faire. La loi me permet de présenter une demande à Boston. Les avocats spécialisés dans le domaine de l'immigration de Toronto sont allés devant la Cour fédérale sur cette question. La cour a jugé qu'il n'y a rien dans la loi qui empêche de faire une demande au consulat de son choix.

**M. Reid:** Mais il n'y a rien dans la loi, non plus, qui laisse entendre que cela changera.

**Me Kurland:** L'expérience a démontré que lorsque le ministre—lorsqu'il interprète la Loi sur l'immigration—souhaite mettre en oeuvre une politique et décourager une déviation à cette politique, il introduit un énoncé positif. Si la politique est contestée, soit par le particulier ou devant un tribunal, on invoque alors le fait que le ministre peut fixer le lieu, et que c'est ce que l'on a fait. L'avocat doit alors faire valoir au juge que rien dans la loi ne dit qu'un intéressé doit présenter sa demande à cet endroit. Le juge demandera alors à lire la Loi sur l'immigration. À partir de ce moment-là, rien ne va plus, car aucune personne raisonnable ne peut lire la Loi sur l'immigration et arriver à une conclusion du genre de celle que l'on recherche.

**M. Reid:** Cela n'augure rien de bon.

**Me Kurland:** L'intention derrière cette disposition est machiavélique.

**M. Reid:** À votre avis.

**Me Kurland:** Oui, selon moi. C'est pourquoi je suis ici aujourd'hui.

**M. Reid:** L'une des choses dont on a beaucoup parlé est en train de se réaliser, à savoir les centres d'excellence pour les immigrants investisseurs.

**Me Kurland:** Exactement. Soit dit en passant, le personnel de ces consulats et ambassades qui est affecté au dossier des investisseurs en particulier—un peu partout à travers le monde—est de première classe. S'il y a des retards dans le traitement de ces dossiers, ce n'est pas du tout leur faute.

Donc, s'il y a des plaintes localement au sujet du personnel de tel ou tel consulat ou ambassade, ce n'est pas la faute du consulat ou de l'ambassade en question. Ces employés ne font qu'appliquer les directives de leur bureau central ou de leur bureau régional.

**M. Reid:** Je voudrais bien que ce soit partout pareil.

**Me Kurland:** Il y a des exceptions. Par exemple. . .

**M. Reid:** Je ne tiens pas à rentrer dans les exemples, mais il est arrivé que certaines personnes aient à faire face à des employés très difficiles.

Vous avez déjà discuté de cette question avec M. Heap. Je comprends le bien-fondé du Centre de documentation et j'en reconnais l'efficacité. J'en connais la qualité, si j'en juge par les opinions qui m'ont été exprimées par des personnes qui l'ont utilisé et qui ont bénéficié de ses services. Je dois vous dire que ce qui m'a étonné à la lecture de l'amendement que vous proposez d'apporter, c'est qu'une partie des renseignements qu'utiliserait l'agent d'immigration



[Text]

made public, including things like relationships. That's the way I read it and that frightened me.

• 1750

**Mr. Kurland:** Correctly so. Deemed to be public information does not mean all information is to be thrust open to the public. The intent is to create an opening so the information in the possession of the senior immigration officer is accessible under the Access to Information Act.

We are not talking about a particular refugee claimant and particular facts. That's not what's at issue. It's the directives, the information provided by the regional headquarters and national headquarters to the local port of entry individual that should be deemed to be public information. We can't get it otherwise. The delay in getting the simplest information is a year or more.

If you're taking away an oral hearing, at least provide a deemed public information clause to create a corresponding duty of information on both the refugee claimant and the immigration officer. It's not unreasonable.

**Mr. Reid:** If you're in the information business, I guess.

I am going quickly because my friend Mr. Chadwick has a quick question.

Thirty percent of the members be barristers. We have an office in St. John's that's operating these days with 30%. There's three of them, and one's a lawyer and she's done very—

**Mr. Heap:** Thirty-three percent.

**Mr. Reid:** Yes, 33%. That's right.

I am told by people who have come and gone from St. John's and have dealt with them that they are all very good. Their productivity is difficult to measure because of the demands on their time.

I have long been one who has believed the best qualification for most jobs is common sense. Ministers go out and hire somebody from the media to be the media person. It's the biggest mistake anybody can make, in my view. I don't have anything against those in the media, but they come with a perspective that is not in the best interest of a minister or a department.

I wonder about this as well, because in my experience, particularly with refugee determination, when you get caught up in the legalese, you get lost. I have dealt with too many people in my office with problems because they were given poor legal advice or no representation when it was reported to be there.

[Translation]

pour déterminer le cas d'un réfugié, renseignements qui pourraient sérieusement porter préjudice aux demandeurs, seraient rendus publics, y compris des aspects comme ses relations. C'est mon interprétation et elle m'a fait frémir.

**Me Kurland:** Et avec raison. Tout renseignement réputé être d'ordre public ne signifie pas que tous les renseignements doivent être accessibles au public. L'intention est de créer une ouverture de manière à ce que les renseignements que possède l'agent principal d'immigration soient accessibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Il ne s'agit pas des renseignements concernant un demandeur de statut de réfugié en particulier ni de faits particuliers. Ce n'est pas le but visé. Ce sont davantage les directives qui le sont, les renseignements fournis par le bureau régional et l'administration centrale au point d'entrée local qui devraient être d'ordre public. Il n'y a aucun autre moyen de les obtenir. Le délai pour obtenir le plus simple renseignement est d'une année ou même davantage.

Si on élimine la déposition orale, il faut au moins prévoir un article portant sur les renseignements réputés d'ordre public pour que l'obligation de fournir des renseignements incombe autant aux demandeurs de statut de réfugié qu'à l'agent d'immigration. Ce n'est pas déraisonnable.

**M. Reid:** Pour celui qui travaille dans le domaine de l'information, je suppose.

J'accélère un peu, car mon ami, M. Chadwick, a une brève question à vous poser.

Que 30 p. 100 des membres de la commission soient des avocats. Nous avons un bureau à St-John's, où il y a actuellement 30 p. 100 des membres qui sont avocats. Ils sont trois, en fait, et l'un des membres est une avocate qui accomplit du très bon travail...

**M. Heap:** Trente-trois p. 100, donc.

**M. Reid:** Oui, 33 p. 100. C'est juste.

Des gens qui ont eu souvent affaire à eux, à St-John's, m'ont dit qu'ils sont tous très compétents. On peut toutefois difficilement mesurer leur productivité, en raison du très peu de temps dont ils disposent.

Je pense depuis longtemps que la meilleure qualification pour la plupart des emplois, c'est d'avoir du jugement. Pour s'occuper des médias, les ministres engagent quelqu'un du milieu. Selon moi, c'est la plus grosse erreur que l'on puisse faire. Je n'ai rien contre les gens des médias, mais ils arrivent dans un emploi avec une perspective qui n'est pas forcément des plus favorables aux intérêts du ministre ou du ministère.

Je me pose aussi des questions là-dessus, car selon mon expérience, notamment dans le cas de la détermination du statut de réfugié, lorsqu'on s'embarque dans toutes les ramifications juridiques d'une affaire, on n'en sort plus. J'ai reçu trop de gens à mon bureau qui avaient des problèmes parce qu'ils avaient été mal conseillés sur le plan juridique ou n'avaient eu personne pour les représenter quand ils auraient dû bénéficier des services d'un conseiller.

[Texte]

**Mr. Kurland:** I like the common sense approach, and I think if 70% of the positions are common sense positions, then 30% can be lawyers.

**Mr. Reid:** As Mr. Heap said, you got me. Just one quick comment before Harry.

I share Dan's concern about the term "illicit" and that concept. It's who is illicit and what does illicit mean, by the way. That's something I'd be worried about.

Good luck, Harry.

**Mr. Chadwick:** You mentioned earlier the productivity of the IRB in Montreal was fantastic or something to that effect. In the IRB in Montreal, are the lawyers paid per case or by time? I think there's a difference across the country, is there not?

**Mr. Kurland:** There is. There is a variance in compensation to lawyers in immigration doing refugee work. The figures are difficult to compare because of the different *projet pilote*, the different systems in the various regions.

In Montreal, because of the pre-existing disposition to high productivity, we have implemented a *projet pilote*, which was nowhere else in Canada, to make things go even faster still. It was based on collaboration between the local lawyers and the immigration refugee board.

The compensation is a direct offshoot of that *projet pilote*, that faster collaborative system. If you compare compensation per case, so the lawyer will be motivated to put more through, in a couple of provinces with similar rates of compensation for a similar number of cases, Montreal still comes out ahead.

• 1755

I think it is for cultural reasons frankly, and without prejudice to any of the other provinces, because we take things a lot easier. We do not get all hepped up over incidentals, and we go to the truth of the matter. It is always a question of common sense and credibility.

**Mr. Heap:** I think they encouraged all the tough cases to move to Toronto.

**Mr. Kurland:** We hope to.

**Mr. Chadwick:** I am not sure, Mr. Chairman, whether he answered the question.

**Mr. Kurland:** Oh, dear.

**Mr. Chadwick:** In Montreal, are they paid per case?

**Mr. Kurland:** Yes, it is paid per case.

**Mr. Chadwick:** In Toronto, are they paid per case or time?

**Mr. Kurland:** As a matter of fact it is a combo. They are also on time, but for a family of four they will be paid three or four times more than the Montreal lawyer for the same work. On average Toronto will be paid double what a Montreal lawyer will be paid.

[Traduction]

**Me Kurland:** J'aime bien l'idée du bon sens, et je pense que si 70 p. 100 des postes doivent être occupés par des gens qui ont du jugement, 30 p. 100 peuvent bien l'être par des avocats.

**M. Reid:** Comme l'a dit M. Heap, vous m'avez eu. Une dernière observation avant de passer la parole à Harry.

Je suis d'accord avec Dan au sujet du mot «illicite» et de cette notion. Il s'agit de déterminer ce qui est illicite et ce que le mot signifie. C'est quelque chose qui m'inquiéterait.

Bonne chance, Harry.

**M. Chadwick:** Vous avez mentionné plus tôt que la productivité à la section de la CISR à Montréal était fantastique ou quelque chose de ce genre. Les avocats qui travaillent pour la section de la Commission à Montréal sont-ils rémunérés à l'acte ou à l'heure? Je pense que la rémunération n'est pas la même partout au pays, n'est-ce pas?

**Me Kurland:** Oui, en effet. La rémunération des avocats du Service de l'immigration qui travaillent sur les cas de réfugiés n'est pas la même partout. On peut difficilement comparer les chiffres en raison des différents projets-pilotes qui existent, des différents systèmes dans les diverses régions.

À Montréal, en raison de la prédisposition à l'égard d'une productivité élevée, nous avons instauré un projet-pilote qui est unique au Canada et par lequel on tente d'accélérer encore davantage le processus. Le projet-pilote repose sur la collaboration entre les avocats locaux et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

La rémunération est donc fonction de ce projet-pilote, de ce système de traitement accéléré qui fait appel à la collaboration de tous. Si l'on compare la rémunération à la pièce, qui motive l'avocat à traiter davantage de cas, dans une ou deux provinces où les taux de rémunération sont comparables pour un même nombre de cas traités, Montréal arrive encore en tête.

Je pense que les raisons sont culturelles, pour être franc et sans vouloir porter préjudice aux autres provinces, mais nous sommes moins tatillons. Nous nous attardons moins à des vétilles, et nous allons directement au cœur de l'affaire. C'est toujours une question de bon sens et de crédibilité.

**M. Heap:** Je pense qu'on encourage les gens dont le cas est particulièrement difficile à s'adresser au bureau de Toronto.

**Me Kurland:** Nous l'espérons bien.

**M. Chadwick:** Je ne suis pas sûr, monsieur le président, qu'il a vraiment répondu à la question.

**Me Kurland:** Oh, mon Dieu!

**M. Chadwick:** À Montréal, les avocats sont-ils rémunérés à la pièce?

**Me Kurland:** Oui, ils le sont.

**M. Chadwick:** Et à Toronto, les avocats sont-ils rémunérés à la pièce ou à l'heure?

**Me Kurland:** En fait, c'est une combinaison des deux. Les avocats sont aussi rémunérés à l'heure, mais pour une famille de quatre, ils obtiennent trois ou quatre fois plus que l'avocat de Montréal qui accomplit le même travail. En moyenne, les avocats de Toronto touchent le double de la rémunération d'un avocat de Montréal.



[Text]

**Mr. Chadwick:** Per case?

**Mr. Kurland:** Yes.

**Mr. Chadwick:** So there is a combination in Toronto?

**Mr. Kurland:** Yes.

**Mr. Chadwick:** What about Vancouver?

**Mr. Kurland:** Vancouver? I should not say. I suspect it is also compensation by case. If the principle is that if you pay lawyers by the case you will get a high productivity, no. If you compare Toronto and Montreal, it is simply not true. Toronto lawyers are paid double the Montreal lawyers' rates and there is a backlog that you do not want to hear about in Toronto.

**Mr. Jourdenais:** I think Toronto is always paid more than Quebec. Don't you know that?

**Me Kurland:** C'est cela. Et c'est injuste, en plus!

**M. Jourdenais:** C'est ça.

**The Chairman:** Mr. Kurland, thank you for your brief and your presentation today. It was a fine ending to a good day.

**Mr. Jourdenais:** Can we include his presentation in the brief?

**The Chairman:** So ordered.

We stand adjourned until 8 a.m. tomorrow.

[Translation]

**M. Chadwick:** Pour chaque cas?

**Me Kurland:** Oui.

**M. Chadwick:** Il y a donc une combinaison des deux modes de rémunération à Toronto?

**Me Kurland:** Oui.

**M. Chadwick:** Et, les avocats de Vancouver?

**Me Kurland:** Les avocats de Vancouver? Je ne le sais pas vraiment. J'ai l'impression qu'ils sont aussi rémunérés à la pièce. Il ne faut pas croire que le fait de rémunérer les avocats à la pièce permet d'obtenir une productivité plus élevée. Si l'on compare la productivité à Toronto et à Montréal, ce n'est tout simplement pas le cas. Les avocats de Toronto touchent une rémunération deux fois plus importante que les avocats de Montréal, et il y a malgré cela à Toronto une accumulation de cas dont vous ne voulez même pas entendre parler.

**M. Jourdenais:** Je pense que les gens de Toronto sont toujours mieux rémunérés que les gens du Québec. Est-ce que je vous l'apprends?

**Mr. Kurland:** That's it. And it is unfair, on top of that!

**Mr. Jourdenais:** Absolutely.

**Le président:** Monsieur Kurland, je vous remercie de votre mémoire ainsi que de l'exposé que vous nous avez présenté aujourd'hui. C'était une bonne façon de terminer une bonne journée de travail.

**M. Jourdenais:** Pouvons-nous annexer son mémoire au procès-verbal de la séance?

**Le président:** D'accord.

La séance est levée jusqu'à demain, à 8 heures.

**APPENDIX "C-86/22"**

---

---

**PRESENTATION  
TO THE  
HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE  
ON BILL C-86  
AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT  
BY THE  
CANADIAN LABOUR CONGRESS  
AUGUST 12, 1992**

**CANADIAN LABOUR CONGRESS  
CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA**

*Robert White, President/Président*

---

---



On behalf of our 2.2 million members, the Canadian Labour Congress welcomes the opportunity to express the views of labour to this Legislative Committee on Bill C-86.

We believe Canada's immigration policy must be open, welcoming and fair.

Canadians want their immigration laws to be free from discrimination on the grounds of race, colour, age, personal disability, sex, sexual orientation, marital status, religion, belief and country of origin. We want our immigration laws to be based on the principles of universality, family reunification and humanitarianism.

The humanitarian practice of accepting refugees must be of highest priority. We must be a refuge for desperate people fleeing from repression, war, persecution, torture and death. If a chance has to be taken, it should be on the side of compassion and humanitarianism, not on the side of bureaucratic rigidity and mean spiritedness.

The principle of humanitarianism must also shape our policy on persons fleeing famines, epidemics, large scale disasters, and generalized violence in their home country.

Workers and trade unionists around the world know the plight of refugees. Workers and trade unionists in their struggle for their rights and democracy are often the first victims of political oppression and tyranny.

Despite the mythology about our generosity to immigrants, Canada's immigration policy was neither generous nor humanitarian. It was in fact overtly racist until the 1960's. Asians and blacks were not welcome. Immigrants from Britain, the United States and Northwestern Europe were preferred. It is with shame and guilt that Canadians remember the turning back from our shores Jews attempting to flee from Nazi atrocities and the racist inferno.

While Canada never advertised itself as a haven from persecution and repression as the U.S. has done, nevertheless, our treatment of refugees is better than that of the United States. This Bill, however, does take us down a similar path.

We commend the government on opening up our doors to refugees from what was Yugoslavia. The government, however, has not shown the same generosity to the millions in war torn Somalia.

We have many concerns about this Bill. Our single greatest objection is that it betrays the humanitarianism of Canadians and the sense we have of what our role should be in the world community. It presents a very unfriendly face to the world's refugees. At the same time we roll out the red carpet for wealthy immigrants and immigrants with occupational credentials sought by Canadian employers.

Despite the denials from the government, the proposed legislation panders to the right-wing views on immigration of the Reform Party. The new Immigration Act will put economics ahead of our humanitarian ideals. Investor immigrants and those with skills demanded by Canadian employers will be favoured over family reunification. The refugee determination system will be tightened to the point of limiting the basic rights of refugee claimants.

The Reform Party, however, has not inspired all of this legislation. The government's anti-refugee campaign began in 1986 when a small group of Tamils arrived in Newfoundland. Less than a year later Bill C-55 *"the refugee bill"* was introduced. This was mild and measured compared to the government response to the 1987 landing of 174 Sikhs in Nova Scotia. The government response was on a scale equivalent to a national emergency. Parliament was recalled in the midst of the summer recess and the government tabled yet another refugee bill, Bill C-84. The thorough study and delay by the Senate allowed Canadians to see how unacceptable this anti-refugee policy was. If the 1987 legislation had passed as proposed by the government genuine refugees would have been turned away.

This Bill goes much further yet. The number of refugees entering Canada will be reduced by over 40 per cent. A large number of genuine refugees will end up being deported and returned to their homeland to face persecution, torture, even death. If this Bill passes refugee claimants will be reduced to a trickle, and entry will be reduced to a select elite of refugees. Immigration officers at the border will be given quasi judicial powers to determine on their own, whether a person can even make a refugee claim.



We find the intent and purpose of this Bill odious and we are alarmed at the sweeping and arbitrary powers in the Bill.

Before getting into the specific clauses of this Bill, it is important to remind ourselves of just who we are talking about in discussing measures to close the door on the most desperate of our sisters and brothers.

Eighty per cent of the world refugee population are women and children. This may surprise many because most refugee claimants are in fact men. There are a number of explanations. But the most obvious is that they are refugees because their husbands and fathers have been jailed, killed, or have escaped. It is not as easy for women with children to escape. For the men who manage to escape, women and children often become the hostages where there is repression and tyranny.

For nearly a generation world refugee policy was largely shaped by East/West relations. Today refugee policy is shaped increasingly by the geo-politics of North/South relations. And many believe the rich northern countries are in the process of constructing the equivalent of a *"Berlin Wall"* to keep out the impoverished people of the South. If this Bill becomes law, the wall will be higher with very few doors.

Given our relative wealth, Canada compared to other countries either in the North or South of the globe, accepts a very small number of refugees. Costa Rica which has a population similar to metro Toronto accepted twice as many refugees as Canada. Germany accepts several times as many refugees as Canada.

The scapegoating of refugees and the betrayal of fundamental humanitarian principles in this Bill, leads us to ask should refugee determination be part of the Immigration Act at all. It is as absurd to have refugee determination as part of Immigration law as it would be to having human rights legislation as part of the Corporations Act. It is clear that humanitarian principles are taking second place to economic objectives. Investor immigrants and skilled immigrants are favoured over family reunification.

Let's begin by stating what we like about the Bill. We regret that it is a very short list. We welcome measures to speed up family re-unification of young children, husbands and wives (Clauses 35 and 101). We also congratulate the government for the elimination of the "*credible basis*" stage in the refugee determination process (Clause 35). As many groups working with refugees pointed out, when this provision was first proposed in the 1987 legislation, it would prove to be extremely expensive and a waste of time and caused thousands of refugees great pain and unnecessary hardship. They were right. Ninety-five per cent of refugee claimants passed this test. It confirmed that abuse of the system was negligible.

We don't buy the government line that millions would flood into Canada without vast new powers to secure the borders.

We believe that Canadians will be horrified when they learn that this Bill introduces something akin to "*police state powers*" in the country's immigration law. It is our view that Canadians want refugees to be treated fairly and have the same legal safeguards that we enjoy as citizens. Refugees already living in fear will have their fear compounded in their attempt to seek refuge in Canada.

If this Bill is passed, Canadians let alone immigrants will be unaware of some of the most important laws affecting the rights and obligations of immigrants and refugees. Cabinet will have even greater powers to change immigration rules through regulations (Clause 101). All of this will be done without Parliamentary debate, without seeking the approval of Parliament. Cabinet will be able to set quotas, refuse to process some applications and give special treatment to others. The government in fact will not only have the authority to cancel applications. It would, with this Bill, have the unprecedented legal power to retroactively cancel applications. Let's look at some of the other powers this Bill provides the government.



## THE POWER OF IMMIGRATION OFFICERS

The 1952 Immigration Act, immigration officers or as they were then called "*special inquiry officers*" acted as both prosecutor and judge in immigration inquiries. At our 1976 C.L.C. Convention we asked that these powers be reduced. The 1976 amendments to the Immigration Act in fact changed the power of the immigration officer and introduced a formal hearing before an independent adjudicator.

But this Bill will undo much of the 1976 amendments and again burden our immigration officers with the responsibility of prosecutor and judge. With this legislation an officer will have the power to exclude refugee claimants from pursuing a refugee claim under certain conditions, and to remove them from Canada (Clauses 12, 16, 17, and 23).

We find it absolutely unacceptable that this kind of decision making authority which is now exercised by an adjudicator (with the claimant having the benefit of counsel) will be given to immigration officers at the port of entry. Immigration officers will be able to exclude people without even hearing the substance of the refugee claim. We at least hoped that when the Supreme Court established the right to a hearing in 1985, it would not be taken away.

Immigration officers are not independent decision-makers. They do not have, nor should they have, any judicial role. The ramifications are enormous. Clearly the decisions are far too serious to be left in the hands of an immigration officer.

The powers of immigration officers to detain, search, photograph and fingerprint people seeking to enter Canada under the existing Act are already extensive. The proposed changes to broaden these powers even more will not adequately protect the majority of claimants who are in fact genuine refugees fleeing persecution from arbitrary and unnecessary harassment at the ports of entry.

## REFUGEES

One of the most insensitive amendments is the proposal to increase the burden of proof on certain classes of refugee claimants making their claims (Clause 60). Under the proposals in this Bill, the refugee claimant would have to convince both members of the Refugee Division that the claim is valid. Instead of giving the benefit of the doubt to the claimants, as is now the case, this Bill further burdens the claimant. This will affect a significant number of claimants.

The Bill proposes unanimity of the Board members be obtained for many refugee claims. This means that one Board member can effectively refuse a refugee claim, even though another supports it. The Minister suggests that such unanimity will only be required in limited circumstances, including where claimants arrive without satisfactory identification. This is an insidious proposal. Most refugee claimants arrive without conclusive identification.

Among other things, this measure is apparently intended to prevent people from making multiple claims and attempting to defraud welfare. Refugee claimants are no more likely to commit welfare fraud than any other person in Canada. Out of 30,000 claims for refugee status last year, only 43 cases of multiple claims were uncovered. These multiple claims were discovered under current procedures which are adequate at present to identify and deal with these problems.

Clearly the government has lost sight of what refugee means. It does, after all, mean a person fleeing their country because of persecution. Many flee for their very lives.

People faced with dangerous and threatening situations are forced to leave quickly, without preparation for their escape, and often with no plan about where to go. Some claimants destroy documents because they fear persecution and dread being returned to their home country. Many simply do not have any but cannot prove they have not destroyed them. Others do destroy their documents simply because they misunderstand the law.



On top of all this, this Bill prescribes even harsher penalties for organizations helping refugees fleeing persecution who don't have a passport or visa to Canada. There will be a prison term of five years and a fine of up to \$100,000.

The Minister, however, describes these as "*common sense measures*." We fail to see any "*sense of proportion*" in these measures.

### COUNTRY OF FIRST ASYLUM

The "*safe*" third country list, or country of first asylum policy is designed to prevent any refugee claimant, (including genuine refugee claimants with family in Canada) from making refugee claims here by returning them to countries through which they may have passed on their way to Canada (Clauses 8, 36, 37 and 101).

We have reasons to believe that political considerations will influence the designation of "*safe*" countries. We also believe many of the designated countries will be anything but safe. And one of the unsafe countries is the United States. No less than a U.S. judge made this very clear only a couple of weeks ago.

As stated by District Judge Johnson in the case of Haitians who were returned to face political turmoil and persecution:

*"It is unconscionable that the United States should accede to the Protocol and later claim that it is not bound by it. This court is astonished that the United States would return Haitian refugees to the jaws of political persecution, terror, death and uncertainty when it has contracted not to do so. The Government's conduct is particularly hypocritical given its condemnation of other countries who have refused to abide by the principle of non-refoulement. As it stands now, Article 33 is a cruel hoax and not worth the paper it is printed on unless Congress enacts legislation implementing its provisions..."*

The United States for many, therefore, is not a choice of asylum because of the arbitrary nature of the refugee determination process in that country. For example, Cuban refugees were welcomed and Haitian refugees turned back.

What worries Canadians who believe that immigration law must be guided by humanitarian principles is that there are no safe guards to ensure that the countries prescribed by Cabinet will actually allow the claimant a fair refugee determination process. Claimants may be indirectly forced to return to their country of origin, to face persecution, loss of freedom, or even torture and death, without ever having had a chance to have a full and fair consideration of their refugee claims.

Organizations that work with refugees point out refugee claimants don't make claims in the first country they enter for several reasons. Traumatized, involuntary migrants understandably seek family and communities who can provide them with support as they attempt to stabilize their lives and establish themselves in new societies. The "safe" third country rules will fracture and separate genuine refugee families and isolate refugee claimants in countries where they have no emotional family or community support.

Also, many claimants are reluctant to make claims in places where there are numerous reports of racist attacks against refugees. There have been examples of that in several European countries. Finally, refugee claimants understandably go to those countries which they hope will accept them.

This provision is cynical. It is highly insensitive to the many legitimate and important reasons for refugees claimants not seeking refuge in the first country that they enter. The policy clearly favours only those who can afford the air fare to fly here directly from their country of origin. Because of our geographic location relative to the refugee source countries and because of international travel arrangements most refugees will land or pass through the United States or Europe.



There obviously is a significant risk that claimants will be put into orbit as various countries deny their international obligations to consider the refugee claims, each in turn arguing that another country bears the responsibility.

### **CRIMINAL INADMISSIBILITY, DETENTIONS AND REMOVALS**

Immigration officials under current legislation have substantial powers to keep persons with serious criminal convictions from entering or remaining in Canada. Under current law a person can even be denied entry if there are reasonable grounds to believe that a person will commit an indictable offence and threaten Canada's security or the safety of Canadians.

The proposal in this Bill, however, moves beyond this and includes members of organizations believed to have committed an offence (Clause 11).

We believe once the standard is changed from convictions, to offences committed, it puts the immigration officers in the position of deciding whether or not an offence has been committed. This kind of power in any democratic society - particularly in Canada should be only in the hands of the criminal justice system.

If this Bill passes, a person may be refused entry because of his/her membership in an organization; even one in which the person did not participate, or agree with in action. The scope of this provision is so broad that it could potentially be applied against large numbers of innocent people. Even permanent residents of Canada could be deported for offenses for which they were never convicted.

Clearly this provision is so broad that it could be used to exclude many trade unionists who are fleeing as refugees or immigrating to Canada. Trade unions, even in so called democracies, are often the first on the list of organizations to be outlawed.

The new provision (c.1) and (c.2) of Section 19(1), if applied to the letter of the law, would virtually bar entry to every trade union member. It does not only cover those who have committed an offence outside Canada. It includes offences that if committed in Canada would constitute an offence. This presumably includes trade unionists who belonged to a union involved in an illegal strike. What about other labour law offences? Where would this end?

If the purpose of the provision is to keep terrorists out, this is not the way to do it. The Committee must reject this measure.

The current Act also provides that those who are a security risk pending removal can be detained. But it also provides safeguards against the arbitrary use of this power. This Bill not only seeks to extend those powers to those who have committed no offenses themselves, it also reduce the safeguards to protect them. The extension of this law puts genuine refugee claimants who have belonged to or associated with legitimate groups, even those opposing tyranny at risk of arbitrary return to situation where they will face persecution.

We are also very concerned about the procedure for reviews for those held in detention. After an initial review of 48 hours, there would be a review every 30 days instead of every 7 days. It is however well known that it is rare for a detainee to get counsel and have someone post a bond within 48 hours. If they fail to get released within 48 hours, they will be detained for a month without recourse. This is not acceptable.

### IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

Like every Canadian, we were outraged at the reported incident of Board members snickering and laughing when refugees appearing before the Board told of torture and passed sexist notes about the counsel for a refugee claimant.

This Bill does not address the issue of how Board members are selected. The patronage appointment system must be replaced by a system that ensures that qualified candidates are appointed. We would recommend that independent panel representing the broad community nominate persons for appointment to the Board and that the government selection be reviewed by the Commons Committee for Labour, Employment and Immigration.



We also have concerns about the provision in the Bill that weakens the appeal and review process (Clause 72).

Too many refugees are being denied refugee status and put at risk of return to countries where they face persecution. Given the seriousness of the consequences and the scope for error in current and proposed decision-making, the need for meaningful appeal is of paramount importance.

### CONCLUSION

Immigration policy must be shaped by humanitarian principles. It squares with our view that the principles of justice and compassion must be incorporated into economic life. The labour movement has traditionally supported an open immigration policy on the grounds that diversity is good for our society and that population growth creates its own demand and prosperity.

We are opposed to the use of an economic criteria in the selection of immigrants. We must open our doors as wide as we can to those people wishing to bring their courage and determination to our country.

However, it is not uncommon in a society where the deliberate creation of unemployment is used as an instrument of government economic policy that certain groups, sometimes even the victims themselves, will blame all social and economic ills on immigration. Immigrants become a convenient political scapegoat. Even more odious are immigration policies that politically exploit and promote the view that immigrants take jobs from Canadians. It is particularly repugnant when it becomes a cover for racism, sexism and economic mismanagement.

We strongly disagree with the view that immigration causes unemployment. Unemployment is caused by the failure of government economic policy. The Canadian labour movement is of the view that immigration is necessary for Canada's economic and social development. Policies like free trade, G.S.T., high interest rates, an artificially high dollar are the causes of unemployment. The former Economic Council of Canada supported this view.

The government itself would probably not dispute the link between government economic policy and unemployment. The current Employment and Immigration Minister when commenting on the very high level of unemployment said it may not be good for the unemployed, but it is good if that is what it takes to become competitive. The Finance Minister has made similar comments. He declared an unemployment rate over ten per cent as acceptable to get inflation below two per cent.

Tragically for immigrants, refugees and all Canadians, this Bill plays into the hands of those who have no qualms about using immigration as a means of whipping up xenophobia, racism, bigotry and other evils to promote a narrow political and economic agenda.

It is fairly well known that immigration policy is used as a convenient political cover for those advocating policies that are fundamentally racist and sexist. They are parts of the same political code used for attacking programs like employment equity, pay equity and fair labour laws. Paradoxically many share the same right wing political philosophy who advocate immigration as a source of cheap labour. It is the political code that is used to attack the most vulnerable of immigrants - sponsored immigrant women and domestic workers, as well as those seeking refuge.

Our solution, therefore, is a commitment to full employment not restrictions on immigration. An economic strategy based on full employment and equity is one where Canadians now and in the future can reach their full potential. It means an economic strategy where all workers - including immigrants - have the right to secure well paying jobs. It means an economy where everyone who wants to work can find work. It means a society where the



employment barriers, faced by women, persons with disabilities, Aboriginals and visible minorities are eliminated. It means pay equity.

Because immigration policy is inextricably linked to other government policies related to employment, the low level of investment in training by Canadian employers is one of the consequences of Canadian immigration policy. Rather than force employers to invest in training their workforce, employers for decades have been allowed to recruit skilled workers abroad. Bill C-86 does not end the practice of responding to skill needs solely through immigration. Instead, this Bill compounds the wrong by proposing to dictate where immigrants will settle and work.

The frequently heard argument in defence of skilled worker immigration is that in the short run there is no alternative when certain skills are simply not available. We could accept this if the policy, was built around rare and exceptional occurrences. The provisions in this Bill presumes skill shortages are both long term and permanent.

Requiring employers to conduct a more extensive search in Canada is only a partial answer. It is through a national training policy requiring employers to invest in their work force. It means an employer training tax. And it means making it very difficult to use the *"immigration well"* every time an employer requires a particular skill.

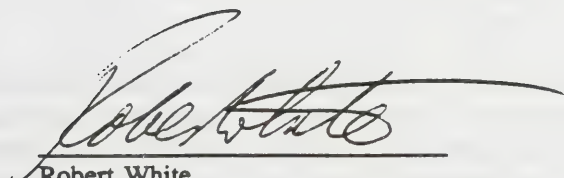



We believe the services for immigrants should be part of an adequate system of social services available to all Canadians and settlement services to immigrants must include:

- easy access to employment without exploitation;
- access to training or upgrading as might be required;
- easy access to English and French as second language programs;
- free access to child care to facilitate access to language training and other integration programs;
- adequately funded immigrant settlement programs;
- a guide on information on Canadian life including things such as: how to gain access to social services; and
- acceptance of foreign credentials.

Canada's labour movement would agree with the Jesuit Refugee Service of Canada that the measure of any humanitarian system is its compassion; and the measure of a system's compassion is the willingness of those responsible for it to acknowledge the system's flaws.

We believe immigration does contribute to both the soul and sinew of Canada as the Minister has said, but this Bill does not maintain or enhance Canada's social and humanitarian traditions. The measures are excessive and out of proportion to what is required to manage our immigration program.

This document is respectfully submitted on behalf of the Canadian Labour Congress:

  
Robert White,  
President.  
Dick Martin,  
Secretary-Treasurer.  
Nancy Riche,  
Executive Vice-President.  
Jean-Claude Parrot,  
Executive Vice-President.



## APPENDIX "C-86/23"

SUBMISSION TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON  
BILL C-86 BY THE TABLE DE CONCERTATION DES  
ORGANISMES DE MONTREAL AU SERVICE DES RÉFUGIÉS

AUGUST 12, 1992

### Foreword

Established 13 years ago, the **Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés** (coalition of Montreal agencies dedicated to helping refugees) currently represents 59 agencies in the Montreal area.

As an umbrella group for non-governmental agencies involved in welcoming and assisting refugees, we are particularly interested in Bill C-86. What struck us the most about this draft legislation and the accompanying documents is the language used in reference to refugees. The latter are constantly associated with the likes of illegals, abusers, false immigrants, criminals and terrorists. This is completely unjustified and astonishing from a government that proclaims to the world that it is in the forefront of human rights. It is also odd that immigration legislation, the primary purpose of which is to set out provisions for welcoming new arrivals, contains so many repressive and discriminatory provisions and exceptions which, from a legal standpoint, defy the Criminal Code.

In short, we are extremely concerned about the general direction of the federal government's new legislation in so far as refugees are concerned. On reading the text of the bill closely, it becomes clear that immigration officials are more concerned about erecting all kinds of obstacles to prevent individuals from having an unimpeded access to the refugee determination process than they are about fulfilling Canada's responsibilities toward protecting refugees.

## General comments

One particular area of concern for us is the various aspects of the daily life of refugee claimants, their welfare and above all, the psycho-social problems they encounter upon entering our country. When you deal with refugees on a daily basis, you realize that being a refugee is by no means an easy matter, especially when a person has not deliberately chosen at this point in his life to become a refugee. A person becomes a refugee when an emergency situation prevails and, more often than not, mere survival becomes the issue. When we accept a refugee in our community, we are not doing him a favour. We are merely acknowledging his rights.

When a refugee claimant arrives in Montreal, he faces problems adapting to his new environment. Immigrants also encounter similar problems, but the situation is ten times worse for refugee claimants who have had to flee their country without warning, leaving behind their families and their possessions. Their situation is even more precarious because of their inability to return to their country of origin, their alienation owing to cultural differences between their native country and the host country, their need to learn a new language, their health problems often resulting from imprisonment, torture, malnutrition, their inability to adapt to the climate and in particular their psychological problems. Add to this list of problems an uncertain future, no possibility of being reunited with family members and the difficulties in life and career planning resulting from the extreme slowness of the refugee determination process in Canada. Some refugee claimants experience lengthy delays which, coupled with other stress-causing factors, weigh heavily on their morale and family life.

Through this legislation, Parliament is transferring to immigration officials a significant share of its powers and responsibilities in the area of refugee protection, when in fact it is the duty of our elected representatives to ensure that Canada is not reneging on its international responsibilities. There is no question that Immigration Canada has no special interest in guaranteeing the protection of refugees. By stubbornly insisting that refugee claimants be subject to immigration rules, the government is renouncing the very foundations of a fair and independent refugee determination system.



One of the major challenges of the present system is to provide refugees with the resources and services they need to overcome the trauma they suffer. Among other things, the initial contact with immigration officers is one of the traumatic incidents experienced by a refugee claimant upon entering Canada.

To wish to speed up the process is a noble objective, one which we sincerely hope is attained, but to achieve it by denying an individual free access to the process goes against the rights of refugees as spelled out in the Geneva Convention.

We know that the vast majority of refugee claimants allowed into Canada come from countries recognized for their systematic human rights violations and failure to uphold international conventions respecting fundamental rights. The high number of refugees currently accepted from these countries clearly justifies our taking in refugee claimants and demonstrates the need to pursue a generous, humanitarian policy toward refugees.

In view of the scope and complexity of the draft legislation, we will confine our comments to a few specific provisions in the bill which, in the opinion of refugee agencies in general, will unquestionably result in the deterioration of the refugee determination process. This deterioration will further bring to light the suffering and inhuman treatment endured by refugee claimants forced to flee their country. By ignoring the human side of this drama, which should be the priority issue in the debate surrounding this amendment to the Immigration Act, the Canadian government seems to be forgetting that the purpose of this legislation is to protect and respect human lives. This bill leads us to believe that what the government really wants is to close the door to refugees.

We will not address at this time specific legal points, as we are not experts in this area. However, our expressed concerns and criticisms are based on the views of immigration specialists and lawyers. What we would like to discuss are the number of additional obstacles which the bill poses for those attempting to seek asylum in Canada.

### Casting into question the free access to the refugee determination process

Under the proposed legislation, upon his arrival a claimant will be immediately subjected to an inquiry by a senior immigration officer. This inquiry could irrevocably affect the person's claim of refugee status. This official, who represents Canada's interests in the area of immigration, will have the power to decide whether a claim is admissible. If a person's claim is rejected, that person will be immediately sent back, with no possible avenue of recourse.

In granting immigration officers this kind of decision-making powers, without establishing concrete procedures that must be followed, it is likely that some arbitrary decisions will be rendered - decisions that could prove fatal for the claimant who will have no way of defending himself. One has to understand that at this stage, the refugee is extremely vulnerable, deeply insecure and exhausted. He still does not understand what is happening, is unaware of his rights and does not speak the language. He is at the total mercy of the immigration officer. Moreover, we are concerned that any decisions that may be reached by the senior immigration officer as a result of his new powers may not be subject to appeal or review.

Without an attorney and with the burden of proof squarely on his shoulders, the refugee clearly will not be able to adequately look out for his own interests. It should be remembered that the right to life, liberty and security of the person is a fundamental right recognized in the Canadian Charter. Consequently, it is imperative that a person benefit from legal counsel when his rights could be at risk. This is especially important given that past experience has shown that the highest number of errors in judgement and assessment are committed during this initial phase.

Under the new legislation, rejected claimants can be returned immediately to "safe" third countries. According to the legislative provisions, Canada will no longer have to be concerned about whether a refugee claimant will be protected or whether he fears reprisals in his country of origin. Henceforth, Canada will no longer demand any kind of guarantees of these countries, other than being a signatory to the Convention, regardless of the situation prevailing in the country in question. Consider, for



example, the recent attitude of the United States toward Haitian refugees.

And even though some countries do today uphold their commitment to human rights and the rights of refugees, what guarantees do we have that this will be the case tomorrow? The situation in some countries may temporarily become unstable following a coup, an inter-ethnic conflict or some other incident and this could prove fatal for some individuals forced to return to these countries.

The concepts of criminality and national security, as defined in the bill, are another major stumbling block that claimants will have to overcome upon their arrival. If the immigration officer is the least bit suspicious, the claimant will have to prove that he has never committed any crimes or been involved in any illegal activities which could be considered a crime in Canada or that he is not a member of a suspected organization. The definition of group membership is so vague that it could easily include members of the US Republican Party or members of the RCMP involved in illegal or "terrorist" activities. Moreover, since these are exceptional provisions, there will be no possibility of invoking constitutional arguments as a defence, and this fact is new to Canadian legislation.

We are convinced that if these new measures were to take effect, access to the current system would become even more difficult and refugees who have good reason to fear persecution would be discouraged from seeking asylum in Canada.

We harshly deplore the whole series of discriminatory measures applying to refugee claimants contained in the new legislation. These include the systematic storing on computer of the claimants' fingerprints and photograph, the penalization of refugees who have no papers and the threat of arbitrary detention.

We also want to say how deeply concerned we are about the lack of the right to appeal following a questionable determination by the Immigration and Refugee Board. Not only does the bill fail to resolve this problem, it further restricts the already limited chance that a determination can be reviewed on technical points of law by transferring the appeal process from the Federal Court of Appeal to the Federal Court-Trial Division. Thus, a refugee will have a harder time appealing his case to the Supreme Court than will a person accused of shoplifting.

## Conclusion

The **Table de concertation des organismes de Montreal au service des réfugiés** deplores the fact that the federal government has completely failed to take into account the recommendations of NGOs for improving the refugee determination process. Furthermore, the federal government has overlooked the importance of holding prior consultations. The legislative provisions are being examined in such a way as to prevent any public and democratic debate on the bill. The speed with which the government is moving to get Parliament to pass these amendments shows just how reluctant it is to engage in any kind of substantive debate which is urgently needed.

## Recommendations to the Legislative Committee

We recommend that the Legislative Committee

- not proceed any further with its study of Bill C-86 until prior consultations are held with all parties concerned;
- call upon the federal government to defer the bill to the Supreme Court to determine whether it complies with the Canadian Charter of Rights and Freedoms;
- ensure each person's right to legal counsel or to an advisor from the moment a refugee claim is made;
- ensure that a refugee claimant cannot be ordered to leave the country without first having had access to an independent tribunal that will examine the basis of the claim;
- ensure that all determinations regarding refugee claimants be made fairly and equitably, that the procedures be non-contradictory and independent of immigration criteria;
- provide for an appeals body with the authority to review the grounds of any refugee claim.



## APPENDIX "C-86/24"

BRIEF SUBMITTED TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE  
ON BILL C-86

BY THE ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES AVOCATS ET AVOCATES  
EN DROIT DE L'IMMIGRATION  
(A.Q.A.A.D.I.)

445, boul. St-Laurent  
Montreal, Quebec  
Canada H2Y 3T8  
Tel.: (514) 954-3471  
Fax: (514) 954-3451

### Preliminary remarks

The Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (A.Q.A.A.D.I.) is a Quebec association comprising virtually all lawyers in the province who practise immigration law. It currently has some 80 members, practically all of whom practise immigration law almost exclusively. Our clients include both immigrants and refugees.

We would like the Legislative Committee to note a number of points before we appear before it. The officials tasked to draft the bill prepared for this for months, if not years. It was their job, and during certain periods many worked full time on the drafting of this bill. The groups, like our own, that submit briefs are frequently made up of volunteers who had to prepare their comments on their own time. We also had to study this bill hastily in the midst of the summer season.

Below are a few comments we would like to make following our study of Bill C-86. However, we should point out that they are far from exhaustive and could be elaborated on. Furthermore, just because we did not comment on a particular section does not mean that we approve of it.

We already have a particularly poorly drafted immigration act which is far from being clear to anyone on first reading, even an accomplished jurist. If the amendments are adopted as they stand, we could win the prize for the most ambiguous and poorly drafted immigration act. The drafting in both languages is awkward, although it is worse in the French version.

However, clarity is not the only problem in this bill. It introduces a number of new principles which we find totally unacceptable.

In this document, we decided to examine the bill section by section in the full knowledge that this approach has the disadvantage of not providing a clear critique of the main fundamental principles underlying the bill. Others such as the Canadian Council for Refugees and the Table de concertation des organismes de Montréal pour les réfugiés have taken a more general approach in their briefs which we endorse.



## STUDY OF BILL C-86

The section numbers in the margin refer to the sections proposed as amendments to the *Immigration Act*.

- 6(1)                   The phrase "and the degree to which" is nonsensical.
- 6(3)                   The current situation is as follows: a refugee recognized as such in Canada has the right to apply for permanent residence; however, he must be a member of a class admissible to Canada. An unexplainable condition has been attached to this section; the government appears to wish to adopt immigration regulations and an immigration plan that would limit the number of refugees who can apply for permanent residence in Canada. If this is not what is intended by this section, then the Minister should make himself clear on this matter.
- 6(8)                   This section prevents a family from immigrating to Canada when one of its members is inadmissible. The Act should make provision for two situations:
- a)   If a family decides that the inadmissible member of this family will not come to Canada and that this is a firm decision, the inadmissibility of that member should not prevent the others from immigrating to Canada.
- b)   If one of the family members is already in Canada as a permanent resident or Canadian citizen, the inadmissibility of one of the members should not prevent family reunification.
- 9(1.2)                It would be much simpler to stipulate that the burden of proof is on the visitor to satisfy the visa officer that he is a bona fide visitor. Proving that he is not a immigrant is an impossible task and could result in totally arbitrary treatment.
- 10.2(1)               Both the English and French versions are nonsensical.

12(1)

The principle of this subsection is particularly clear and corresponds to the present subsection 12(1). We totally fail to comprehend why the phrase "subject to the regulations" was added. We do not know what the legislator had in mind when adding this condition.

19(1)(c.1)

Under the current Act, the immigration authorities are already able to prevent persons from entering Canada when they have reasonable grounds to believe that they are spies, members of organized crime or terrorists. Although no real proof is adduced, having reasonable grounds to believe that a person is a member of these classes is currently sufficient to consider him inadmissible. We believe that this exception to the usual rules of evidence is really the limit that can be accepted. We are totally opposed to the fact that reasonable grounds can be used to imply that a person has been convicted of an offence or committed an act or omission. To date, the immigration authorities have easily been able to adduce evidence without using the implied reasonable grounds. There is no reason why the current practice would be changed by allowing an immigration officer in a totally arbitrary manner to declare a person inadmissible. It should also be noted that this applies not only to the Criminal Code but also to all Acts of Parliament.

19(1)(c.2)

This paragraph is so broad that it could include just about everyone in Canada. There are two or three degrees of reasonable grounds in this paragraph and all are unacceptable: reasonable grounds to believe that a person is or was a member of an organization; second, reasonable grounds to believe that the organization committed an indictable offence or an offence punishable under an Act of Parliament. We thus have two stages of reasonable grounds. It is also quite possible that a person was a member of an organization, ceased to be a member and that the organization subsequently committed indictable offences. This person would therefore be inadmissible for reasons we fail to understand. Furthermore, there is no mention whatsoever of crime by association in our Canadian legislation and, to our knowledge, this is the first time this concept has been introduced. This paragraph also has no limit in terms of the maximum



sentence. We would like to cite an absurd example of a situation that would render a person inadmissible. A person was a member of a hunting club and subsequently left the club. The members of the club went hunting in the spring when hunting was not permitted and were in violation of the Migratory Birds Act for example. The former member would then be inadmissible to Canada.

19(1)(e)(iv)           Once again there are two criteria of reasonable grounds that may be applied cumulatively. If an immigration officer has reasonable grounds to believe that a person is a member of an organization and has reasonable grounds to believe that this organization will commit (note the future tense here) reprehensible acts, this person is inadmissible. The number of levels of reasonable grounds is unacceptable here and leaves far too much scope for arbitrary action.

19(1)(f)(iii)           The same comments apply here.

19(1)(k)               This paragraph is particularly vague and we have great difficulty determining how a person could constitute a danger to the security of Canada and not be a member of the classes described in paragraphs (e), (f) or (g) or (a), (c) or (l). We have the impression that this paragraph is totally pointless and deliberately vague. If this paragraph is adopted, a person could be in an inadmissible class without even knowing how the Minister and the Solicitor General came to such a conclusion since we fail to see who could not be a member of the previously mentioned classes and yet still constitute a threat to the security of Canada.

19(1)(l)               This paragraph as well as subsection 19(1.1) which supplements it cannot be "administered" by immigration, that is, there is no real way of correctly preventing those we imagine we wish to prevent from coming to Canada. Furthermore, the government will constantly be in an awkward position since all right-thinking individuals and ethnic organizations will regularly accuse the government of allowing this or that person to be admitted to Canada. The government will undoubtedly be accused of not applying the Act in a particular case or of having, unacceptably, admitted an individual because his admission would not be detrimental to the national interest.

The following are a few examples to illustrate this point. It is only reasonable to believe that if a meeting of the Francophonie, the Commonwealth or the OAS were held in Canada, paragraph 19(1)(1) would apply to many of those invited to attend such a meeting. It may therefore be necessary to send them, along with their invitation, a certificate attesting that their admission would not be detrimental to the national interest. Another even more absurd example would be that of Laurent Fabius or any other person who was a member of the French government or who was a judge when the French government admitted responsibility for the attack on the *Rainbow Warrior* in New Zealand which, as we all know, ended with the death of a photographer.

It should also be borne in mind that according to the new subsection 46.01(1), a person to whom paragraph 19(1)(1) applies would be inadmissible to claim refugee status in Canada because that person is not eligible to have his claim determined.

19(2)(a) and (b) In paragraph 19(2)(a), the legislator has decided to reverse the long-established precedents and practice. The principle is as follows: a person who commits an indictable offence punishable by a maximum term of imprisonment of less than 10 years (hence, generally less serious than those mentioned in paragraph 19(1)(c)) is inadmissible to Canada. However, a person must commit or have committed two offences to be inadmissible, since offences are obviously less serious than indictable offences. A person who has committed one of the indictable offences mentioned in paragraph 19(2)(a) may be prosecuted under the Criminal Code either by way of indictment or by way of summary conviction. Summary conviction is reserved for offences. The Crown chooses to try by summary conviction when the facts do not justify an indictment, i.e. they are considered less serious.

To date, the precedents had determined that the Crown's choice was decisive and a crime was deemed an offence if the Crown chose to proceed by way of summary conviction. These precedents have now been reversed. In other words, if the Crown chose to prosecute a person guilty of shoplifting an item worth \$5 by summary conviction, this choice no longer has any consequence and the individual in question becomes totally inadmissible to Canada.



19(2)(a.1)           The same comments we made earlier regarding reasonable grounds apply here.

19(2)(b)(ii)        Same comments apply as well.

20(2)                Some context of the practice concerning this subsection is necessary here. This subsection was not drafted to prevent refugees from coming to Canada. This subsection was simply an answer to a practical question: it is obviously not possible to have immigration officers or adjudicators available every time a person attempts to be admitted to Canada. The obvious solution was therefore to ask the persons who were residing or sojourning in the United States to return to that country until an adjudicator or immigration officer was available.

In recent years, this subsection was used systematically to discourage refugee claims by persons coming from the United States. By automatically telling them that there were never any adjudicators available, they were sent back to the United States and were not called back for a month or more after they filed their claim to refugee status. This discouraged many people. Although there was a constant flow of refugees through specific ports of entry at certain times, an adjudicator was never available to hear the claims, or that is what the immigration authorities claimed at any rate. This caused a very serious problem for American social services near the border, not to mention of course the problems the claimants themselves faced.

To date, this situation applied generally to those who came to Canada by land. A Federal Court decision defined the word "stay" as the term should normally be understood, i.e. as being something other than transit via the United States. It is this decision that the new subsection 20(2) seeks to reverse. It is now obvious that any person coming from the United States, even in transit, could be sent back to that country.

In the past, the meaning of subsection 20(2) was distorted. The intention now is to distort it systematically and without exception.

23(4)

The present subsection poses a certain problem. For the refugee claimants who more often than not are subject to an inquiry pursuant to paragraphs 19(1)(i) and 19(2)(d), the inquiry is frequently simply a matter of routine, in other words, the claimant admits that he does not possess a visa or a valid passport, etc. At present, such inquiries are done on paper and an adjudicator or Board member is not bothered by such inquiries.

It is understood that the legislator sought to eliminate this first level of the inquiry for refugee claims. However, it should also be understood that it is not refugees only who are subject to the inquiry; there are also a certain number of individuals who believe they must contest an immigration officer's decision that they are a member of the classes mentioned in the new subsection 23(4). Such persons may include returning residents, visitors who consider their passports to be valid, etc. We are of the opinion that the individual should have the option of having a real inquiry before an adjudicator or immediately being identified by a senior officer as a member of the two classes mentioned in subsection 23(4).

23(5)

The same comments as those made with respect to subsection 20(2) apply here.

25

This section concerns the returning resident permit for permanent residents. Section 24 stipulates that a permanent resident who intends to abandon Canada as his place of permanent residence ceases to be a permanent resident. A person who resides outside Canada for more than six months in any one-year period shall be deemed to have abandoned Canada as his place of permanent residence. This presumption can obviously be refuted when the person did not intend to do so. This was precisely the purpose of the returning permit. A person who wished to reside outside Canada for more than six months obtained a returning permit by satisfying an immigration officer that he wished to return to reside in Canada permanently. This was a guarantee that there would be no problem returning to Canada.



Today, if the returning resident permit is withdrawn, the returning resident will almost certainly have problems if he returns to Canada more than six months after leaving the country and, as we indicated earlier, he will no longer be entitled to an inquiry before an adjudicator. Therefore, we believe there is no justification for repealing section 25.

27(1)a) We refer you to the comments made with respect to clause 19(1)c.2, etc.

27(1)a.1) The same comments made with respect to 19(1)c.1) apply here. However, we would like to add the following: this clause contains a double hypothesis or a double conditional in the words "would constitute an offence that may be punishable". This double conditional is unacceptable. It could also be easily said that a person who has been acquitted outside Canada could be considered guilty by an immigration officer if the latter feels that in his opinion, the acquittal was not valid.

Pursuant to this section, an immigration officer would have the right to call a person to an inquiry and the adjudicator could apply even weaker criteria than those applied in the course of a preliminary inquiry. Let us not forget that we are talking here about a permanent resident.

27(1)a3)  
(ii) Same comments as those made previously.

27(2)d) The words "summary conviction" have been added, and this would enable an immigration officer to prevent a very large number of persons from entering Canada. For example, this article could apply to a person convicted in Canada for having been in a boat without a life jacket and that person could be ordered removed from Canada.

27(2)(i) At present, a person who has been issued a departure notice and who fails to leave the country before the specified date must appear before an adjudicator, at which time a deportation order will be issued. There is always a chance that a person has a valid reason for not having left the country by the specified date. In this case, an inquiry may very well not be held, as is often the case in any event.

Unfortunately, when a person fails to comply with a departure notice, that notice will automatically become a deportation notice.

27(2.1) For once, we have only praise for this amendment which corrects many problems that certain visitors have encountered in the past.

27(3) and  
(4)

Even though the senior immigration officer should have the authority to issue a departure notice in cases where generally there is no problem proving the decision is justified, we are totally opposed to the fact that no inquiry will be held and that the judicial process has been completely thrust aside. We feel that anyone who has been the subject of a report after having been allowed into Canada has the right to be heard by an adjudicator. It should be remembered that if a person is denied judicial process in a case that clearly involves his rights, meaning that if a person is denied a hearing, is not represented by counsel, does not know the charge against him and has no chance of correcting in any way a report made against him, it is almost certain that this action will be quashed by the Federal Court. Even the Immigration Act of 1952 provided for a hearing, albeit imperfect; this amendment brings us back to the Stone Age.

28(1) We also feel that the judicial process should apply here.

29(1) We are opposed to the idea of a public inquiry. We agree with the previous text which provided for the person with respect to whom an inquiry is being held to be heard *in camera* and for the inquiry to be public only if the facts would not adversely affect that person or his family. We feel that the reasons for confidentiality are vitally important. Very often, persons with respect to whom an inquiry is being held reveal a number of facts which would put them in danger if these revelations were known. It goes without saying that it is sometimes difficult to prove that the life, liberty or security of a person would likely be threatened. In our opinion, the rule stating that justice should be publicly served cannot apply to immigration cases. In cases involving marriage law or youths appearing in Youth Court, the proceedings are held *in camera* without there being any need to justify this action. The need for confidentiality is obvious, just as it is obvious in immigration cases.

If a person wants his inquiry to be conducted in public so as to ensure that justice is done, the existing legislation ensures this right. We feel that only the person involved has the right to make this decision.



In criminal law cases, it is obvious that accused persons would generally prefer to have their cases heard *in camera*. However, in such cases, the interests of both the public and the victims must be taken into account and it is preferable that trials be conducted in public to ensure that justice is indeed well served. However, in immigration cases, there is no such justification for a public inquiry.

32(7) Under the existing legislation, the adjudicator must comply with certain criteria before determining whether he will issue either a departure notice or a deportation notice. This bill does away completely with these criteria. We have no idea what subsection 32(7) means and we do not understand how an adjudicator will now be able to decide whether to issue a departure notice or a deportation order to a person.

32.02(1) We agree more or less on the need to verify the departure of a person against whom a departure order has been made. However, we completely fail to grasp the meaning of 32.02(1). What is clear here is that an immigration officer at the border can alter the adjudicator's decision by refusing to issue a certificate of departure. Moreover, this provision prevents a person from proving that he truly left the country if, for some reason or another, the certificate of departure was not issued precisely at the moment of departure. In our view, it is vitally important that some other form of proof of departure be allowed.

33(1) The age of legal majority in Canada is 18 years. We do not understand why a young person 18 years of age can be included in a deportation order when one of his parents is deported from Canada. Unquestionably, this provision violates section 15 of the Charter.

38.1 This statement is in very poor taste and there is no reason for including it in the legislation. We feel that it muddles the aims of the legislation and we disagree that permanent residents have only limited rights. We maintain that refugees have obvious rights under the terms of the Geneva Convention and that this fact has been deliberately overlooked. In our view, this provision is useless and its interpretation could result in the suspension of fundamental Charter rights.

40.2           It is not the legislator's role to presuppose that a constitutional question would be set aside by the application of section 1 of the Charter. The Charter and the power of the court, as reflected in the adjudicator, must be able to operate normally, including where matters of security are concerned.

45(1)           It is totally unacceptable for the senior immigration officer to have the power to rule on the eligibility of a refugee claim. This determination must be made either by an adjudicator or by the Refugee Division in the course of a judicial review.

45(4) and  
(5)           Considering that the burden of proving the eligibility of the claim rests with the claimant and that the latter is required to supply the information requested by the senior immigration officer, we believe the refugee determination process must involve a judicial review and that the claimant must be represented by counsel.

46.01(1)a)       The expression "country to which a person can be returned" is unclear. It is our impression that what this provision means is that the country to which the person could be returned will provide assurances that it will accept that person and that he will enjoy the same rights as he did when he was recognized as a refugee. If that is indeed what is meant here, then it should be stated more clearly. We would agree with this provision if it were clearly worded.

46.01(1)b)       We have always been opposed to the idea of a safe third country and any such provision, regardless of how it may be worded, would be unacceptable to our association. Our experience since 1989 with a similar section has not been positive and this provision should therefore be repealed.

46.01(1)e)       A refugee claimant can be the subject of an exclusion clause if he has committed a criminal or some other offence which violates the principles of the United Nations. Moreover, under the terms of the Geneva Convention, a dangerous person may be ordered to leave the country, even if that person has been recognized as a refugee. Finally, our legislation already provides



that subject to the Minister's approval, a person who has committed a criminal offence punishable by a term of imprisonment of more than 10 years can be removed from Canada. Therefore, there is no point whatsoever in applying the criterion of ineligibility. We have already commented with regard to 19(1)c.1) on the expression "reasonable grounds to believe" and it is unbelievable to think that grounds such as this could prevent a person from claiming refugee status. As for the other provisions, it is unacceptable that the adjudicator be the one to determine if a claim is eligible on basis of statements which may be completely arbitrary.

46.01(3) Our previous comments about the idea of a safe third country apply here as well. However, it is totally beyond our comprehension as to how the last country in which a person found himself before coming to Canada could be considered that person's country of origin, whether or not that person was lawfully in that country.

46.04(3) We are fairly pleased that the refugee would be able to apply for permanent residency and immediately include all of his dependants. However, under paragraph 3, that person would not be granted landing if one of his dependants was judged ineligible. Such a determination would involve an inquiry abroad, a process that could be extremely lengthy and obviously, prevent the refugee himself from being granted permanent residency. The objective was to save time and clearly, no time at all is being saved. We repeat: the criteria set out in 19(1)c.1 and c.2 respecting a person's possible criminality are unacceptable.

46.04(8) We are at a total loss as to the meaning of the words "satisfactory identity document". Moreover, it should be possible to identify a person without the latter having in his possession an official identity document.

46.07(5) and  
(6)

It would be useful if the French text resembled the English text, or vice versa. It is rather difficult to grasp the meaning of subsection 6, in view of the fact that subsection 5 is not especially clear.

- 49(1)d) Certain persons are granted a stay of seven days, while others are granted a longer stay if they appeal to the Federal Court - for example, if they appeal the determination of the Refugee Division. In the latter case, the stay will be reduced to seven days, for a variety of reasons that often cannot be justified. Let us consider again the example we gave with respect to section 27(2)d). A person did not have the required life jacket on board and he was charged with an offence. In this case, that person would not even be entitled to a stay of seven days, even if he filed an appeal with the Federal Court. Had he had his life jacket, he would have been saved.
- 49(1.1)b) It is inconceivable to think that a stay may not be granted to a person who is coming from a so-called safe country.
- 55.1 In addition to the French text being somewhat unclear, this provision should stipulate clearly that the person is required to reimburse only those legitimate expenses incurred by Her Majesty.
- 57.(1) We agree that the adjudicator should no longer be under the supervision of the Minister. However, we fail to see the advantage of making the Adjudication Division part of the Immigration and Refugee Board. It would be preferable for the adjudicator to be completely autonomous from the Board, since his jurisdiction is unrelated to that of the Board.
- 61.(3) The new legislation provides for the same percentage of jurists, namely 10 per cent of the members of the Refugee Division and of the Appeals Division. We feel that a number of important legal issues have been raised since the establishment of the Board and that it would be preferable to increase this representation to 20 per cent. It should be noted that the adjudication process has become a judicial proceeding and that the quality of the determinations has been clearly superior since most adjudicators are now lawyers.
- 65.(3) Regarding the guidelines that the Chairperson can issue to members, it is our understanding that these will be general and non-specific. It would be a good idea to specify that the guidelines will be of a general nature. Furthermore, it is essential that they be made public and that this be clearly stated in the legislation.



69(2) and For reasons already mentioned, we are totally  
(3) opposed to having refugee inquiries conducted in public.

69.1(10.1)

This provision creates two different systems. Under the second one, both members must be in agreement in order for the person's refugee claim to be deemed valid. The reasons for this provision is very unclear and this is a clear violation of the Charter.

69.5(3)

In the past, there had to be some measure of agreement in order for an appeal to be heard before one member instead of three. Under the new provision, this agreement is no longer required. Therefore, it is quite possible that all appeals will from now on be heard by one member, if the Chairperson decides to proceed in this manner. The Chairperson's decision is far too arbitrary. The very real possibility exists that henceforth, all hearings will be conducted by one single member. We would suggest that two members rather than three be required to hear the appeals, in accordance with the same principles now applied before the Refugee Division, namely that a positive decision is sufficient.

82.1  
et al

Our association has complained on a number of occasions, as have other organizations representing refugees and ethnic groups, about the real difficulty involved in appealing a determination regarding refugee status. We wish to voice this complaint once again and we call upon the legislator to ensure that provision be truly made for an appeals process. Furthermore, we object to the fact that it is virtually impossible to appeal a decision from the Federal Court-Trial Division to the Federal Court of Appeal. The restrictions imposed by section 83(1) et al concerning the possibility of appealing a determination are completely unacceptable.

103(6)

Under the existing legislation, a person being detained must be brought before an adjudicator every seven days in order to determine whether his detention should be continued. In some cases, there is no need to bring the person in detention before an adjudicator every seven days, particularly when the person is not especially keen on the idea. Therefore, we suggest that the detention be reviewed at least every seven days, except if the person in detention specifically waives his right to this regular review. However, in such cases, the detention should be reviewed at least once during each thirty-day period, regardless of whether or not the person has waived his right to a review.

- 103(7) The existing provision is acceptable. It states that a person may be detained if there is reason to believe that person poses a danger or would not appear for the inquiry or continuation thereof. The adjudicator must be satisfied of this, or else he must order the release of that person. The proposed text is totally unacceptable, since the burden of proof is on the person in detention and this violates the fundamental principle of a person's right to freedom. The proposed legislation introduces new detention standards which violate the accepted principles of criminal law.
- 103(9) For reasons cited earlier, we are opposed to the idea of conducting detention hearings in public.
- 108.1 A refugee claimant is led to believe that his claim will be confidential. He is told as much by immigration officers, board members and hearing officers.
- It goes without saying that when the claimant entrusts his case to the Canadian government, he is seeking protection and should receive that protection under the terms of the Geneva Convention.
- It is ludicrous that the legislator is considering exchanging the information obtained in the course of the refugee determination process with other governments and we are outraged by the proposed section 108.1.
- Moreover, under the terms of the Geneva Convention, a country that is a party to the Convention must review the claim of a person within its territory and protect that person if he is a refugee. A country cannot send a claimant to another country as part of some responsibility-sharing process.
- 110(2)a) The obligation to comply with the regulations providing for identification places an enormous burden on the refugee who often is forced to flee his country without notice and who as a rule does not have with him the required documents.



## Transitional provisions

### Clause 111

If the new legislation is adopted, prior to its coming into force, a person may have been granted the right to appeal from a decision of the Refugee Division. That person may be entitled to have the decision in question revised, not merely referred to another Refugee Division panel. We feel that in cases where an application for leave to appeal has been made before the coming into force of the legislation, the right to have the appeal continued before three judges of the Federal Court of Appeal should be upheld.

APPENDIX "C-86/25"

**Lawyers Committee** for Human Rights

**REFUGEE PROJECT**

STATEMENT OF ARTHUR C. HELTON  
DIRECTOR, REFUGEE PROJECT  
LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS

HEARING ON BILL C-86  
AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT AND OTHER ACTS IN  
CONSEQUENCE THEREOF

BEFORE THE  
LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86  
HOUSE OF COMMONS  
OTTAWA, ONTARIO  
CANADA

August 12, 1992



Chairman Thacker, and Members of the Committee, I thank you for inviting me to testify at these hearings on Bill C-86. Since 1978, the Lawyers Committee for Human Rights has worked to promote international human rights and refugee protection. This includes promoting non-discrimination and fairness for refugees seeking protection in the United States or elsewhere.

I am the Director of the Refugee Project of the Lawyers Committee, which has offices in New York and Washington, D.C. I teach immigration and nationality law at the New York University School of Law, and I chair the Advisory Committee to the New York State Inter-Agency Task Force on Immigration Affairs, which was organized in 1986. I have served on numerous advisory and editorial boards of humanitarian organizations as well as academic journals. In the course of my work, I have authored over 40 scholarly articles and testified before the U.S. Congress on about 20 occasions.

Bill C-86 contains provisions that should enhance the flexibility of authorities in dealing with certain refugee claimants in Canada, and assist those recognized as refugees and their families in finding timely solutions to their needs for a new permanent home. In my testimony, I would like to focus on three main points. First, the respects in which specific provisions of Bill C-86 may infringe upon principles of

international law concerning human rights and refugee protection. Second, the situation of the United States in the context of provisions in the Bill which would authorize limiting access to refugee status determination procedures in Canada. Third, prospects for regional cooperation in North America on issues of asylum and refugee protection.

### I. The Constraints Under International Refugee and Human Rights Law

Non-refoulement is the fundamental tenet of refugee law. This is the entitlement of a refugee not to be returned to a place of prospective persecution. The principle is one of customary international law, binding even on those states that are not party to the international treaties. Article 33 of the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, as incorporated into its 1967 Protocol, imposes this obligation on all signatory states, including Canada. Article 33 specifically provides that:

No Contracting State shall expel or return a refugee ("refouler") in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.<sup>1</sup>



## A. Criteria

The provision in Bill C-86 (69.1(10.1(a))) that would deny protection to claimants who "destroyed or disposed of documents that pertain to the person's identity" without "valid reason" could serve to exclude genuine refugees. A mechanical application of this provision by adjudicators which fails to consider the needs for refugee protection and instead focuses on an unrelated consideration -- the manner of arrival -- would be incompatible with international standards. This provision should be dropped.

The provisions (69.1(10.1(b) and (c)) and 114(1)(s.1)) that would deny claimants who have "visited" a country of origin or who come from "a country that respects human rights," are also problematic. Both provisions declare categorical exclusions based on factors that, while perhaps relevant to the determination of whether an indicated fear of persecution is genuine or well-founded, should not be considered dispositive. To treat these considerations as determinative categories would deprive deserving refugees of the sort of individualized justice contemplated in the refugee treaty. These provisions should also be dropped.

## **B. Procedure**

Additionally, the provision (69.1(10.1)) of Bill C-86 that proposes to delete the principle of non-unanimity among two-person adjudicator panels for purposes of refugee recognition should be reconsidered. This measure could infringe upon the internationally recognized principle of according claimants the benefit of the doubt in status determination. Although there is no particular formula to realize this international standard, in the past, Canadian authorities and others have heralded the non-unanimous feature of the two-person panel determinations as institutionalizing the benefit of the doubt. This principle should inform policy making as well as application of criteria, formulation of procedures, and evidentiary determinations. It would be important to insure that this principle is still fully reflected in the Canadian system.<sup>2</sup>



### C. Detention

The provision in Bill C-86 (103(6)) that may herald greater use of detention by limiting review to 30-day periods is problematic. Arbitrary and prolonged detention is prohibited by general human rights law, including Article 9(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights. In the immigration context, detention is authorized only where necessary in order to ensure appearance or to protect the community. To the extent that Bill C-86 relaxes procedural protection for assessing whether these criteria have been respected by the detaining authorities, the risk of arbitrary detention is increased.

### D. Access

Furthermore, in order to respect fully the non-return obligations concerning refugees under international law, the provisions (46.01(1)(b), 114(1)(s) and 114(8) and (a)) should be amplified in Bill C-86 that restrict access to the Canadian asylum procedure of persons coming from certain countries deemed respectful of human rights or to comply with Article 33. Specifically, the provision should insure that such a restriction would not be imposed in respect of any country that does not provide effective protection for refugees, including compliance with Article 33, and having

regard to whether there is a non-discriminatory and humane application of criteria in determinations, and reliable and fair procedures by which to determine status.

Also, specific provision should be made to ensure that designated countries agree in advance to accept back claimants deemed ineligible under these provisions and give them access to the determination system. This safeguard is necessary in order to avoid an indirect return to the country of origin. Such an advance assurance of acceptance can be secured in several ways: through international multilateral arrangements, such as the Dublin Convention, bilateral arrangements, such as a memorandum of understanding currently under discussion between the United States and Canada, or on a case-by-case basis, where, prior to the removal of an individual, an assurance of acceptance is secured from the authorities of the country to which that individual would be sent. This is the procedure in the United States for deportation under 8 U.S.C. § 1253(a).

## II. The United States

The revitalization of the concept of return to a safe third-country in Bill C-86 fails to fully confront several problematic points regarding the designation of such safe countries. The situation of the United States is illustrative. Clearly, it would be



diplomatically and politically difficult to exclude the United States in the formulation of such a list by Canadian authorities, regardless of the merits of the designation. At the very least, Bill C-86 should include close parliamentary oversight for the establishment and maintenance of listings.

Other substantive problems would have to be confronted in designating the United States. At the outset, U.S. jurisprudence imposes a higher standard of proof on claims of non-return than is required under Article 33 of the Convention. Specifically, the U.S. Supreme Court has upheld an administrative interpretation requiring that an "alien" demonstrate a "clear probability" (as opposed to a "well-founded fear") of persecution in order to be entitled to relief under the domestic law analog to Article 33, withholding of deportation. INS v. Stevic, 467 U.S. 407 (1984).<sup>3</sup> At the very least, the Attorney General of the United States would be required to give a binding assurance, probably through formal rule-making, that international standards would be applied in the future in order for the United States to be considered to "comply with Article 33 of the Convention" within the meaning of Bill C-86.

In addition, since the issuance of a May 24, 1992 presidential Executive Order, U.S. authorities have been intercepting Haitian boat people on the high seas and forcibly returning them to Haiti (now about 3000) without any inquiry into their claims of persecution. This is a fundamental and flagrant violation of Article 33, which, absent a revision of the new Executive Order, would preclude the designation of the United States as a complying nation within the meaning of the Bill.

Also, it would be necessary to evaluate the new U.S. asylum adjudication system in connection with a designation. On July 27, 1990, final asylum rules implementing the Refugee Act of 1980 were issued. The final rules took effect in a preliminary phase on October 1, 1990. They became fully effective and the new system was unveiled in a second and final phase on April 2, 1991.

In essence, the new asylum system is designed to enhance adjudication when individuals in the United States affirmatively present claims for refugee protection to the Immigration and Naturalization Service (INS).<sup>4</sup> Under the new regulatory regime, a corps of 160 "Asylum Officers" have been recruited to positions at a higher classification than was previously the case. Those officers have been located in seven offices around the country, and they are supervised by the INS Headquarters in Washington, D.C. Additionally, the Asylum Officers receive specialized training as



well as support from a documentation and resource center. That center was established to collect and disseminate information about conditions in the countries of origin of refugees.

Preliminary progress has been made in achieving the objectives of the new system. Many members of the new asylum corps were recruited from outside of INS, including several lawyers. The Asylum Officers' training program includes materials and instruction more professional in character than had been the case in past INS exercises. In July 1991, a director was hired for the INS Resource Information Center, which has received a small staff and is beginning operations.

Traditionally, adjudications in the United States have been distorted by political considerations, with unjustifiably low approval levels for certain national groups, such as Guatemalans (1%), Haitians (1%) and Salvadorans (3%).<sup>5</sup> Many commentators are hopeful that the new INS asylum system will ensure that adjudicators are better insulated from foreign policy considerations than has been the experience in the past, since Asylum Officers should be able to assess conditions in countries of origin independent from State Department advisories on individual cases and reports on country conditions. It is hoped as well that asylum adjudicators will be better insulated from immigration enforcement priorities, since they report to a central

authority in Washington and not to local immigration officials. Whether these objectives will be realized, of course, depends upon the provision of adequate resources and effective implementation.

In terms of current practice, statistical information generated by the INS reflects a backlog at the end of June 1992 of 227,808 claims in the seven regional asylum offices. In the first nine months of fiscal year 1992, Asylum Officers had approved 2,844 cases and denied 3,807 cases for a 43% approval rate. In June of 1992, however, 2,138 cases were denied and 480 approved, for an approval rate of 18%. This lower approval rate is attributed by U.S. officials to a more concerted effort in June 1992 to issue apparently backlogged denials. It is unclear whether this trend will continue.

According to a computer data base being established by the U.S. immigration authorities, the largest pending caseload of asylum applicants by national group in the United States as of June 1992 are applicants from Guatemala (59,153), El Salvador (39,309), Nicaragua (20,162), and Haiti (2,829). These numbers are not fully representative of the actual caseload, however, in the sense that not all information concerning cases has yet been input into the computer data base, including the 10,319 Haitians who were "screened in" for purposes of consideration for asylum in the United States in a pre-screening program at Guantanamo Bay, Cuba. The INS management information systems are notoriously inadequate.



In basic terms, the recently established United States asylum program has yet to be fully implemented. For example, of the seventy-five cases filed by Lawyers Committee volunteer lawyers in the regional asylum office in Newark, New Jersey, only eight interviews have been scheduled and only one positive decision rendered. No negative decisions have yet been rendered. Obviously, delays in adjudication can be protracted with concomitant difficulties in terms of family reunification and the ability of individuals to establish themselves in the community – a concern that Bill C-86 seeks to address in Canada.

### III. Regional Arrangements

Provisions in Bill C-86 that would permit the negotiation of international agreements concerning the responsibility for examining asylum requests (108.1) must be carefully considered. Such arrangements might include the Dublin Convention, and its graduated criteria, or a bilateral memorandum of understanding currently under discussion between United States and Canadian authorities.

In North America, recent laws and procedures have been introduced in Canada, the United States, and Mexico relating to asylum. Immigration authorities in all three countries have begun cooperating on asylum matters, including a proposal by Canadian officials to return asylum seekers from Canada to the United States where they had previously entered and sojourned, and coordination between Mexico and the United States regarding the interception of Central Americans in Mexico. The U.S. also provides financial assistance to the Mexican authorities to defray the costs of removing aliens, some of whom are asylum seekers, from non-contiguous countries. Informal "trilateral" meetings between Canadian, U.S., and Mexican authorities have been held in El Paso, Texas, last September and in Ixtapa Zihuatanejo, Mexico, this July. The discussions concerned issues of harmonization of policies and procedures.

International cooperation and comprehensive regional arrangements are desirable aspirations in principle. But such arrangements on a regional basis will likely remain elusive until the systems achieve substantial equivalence in terms of the quality of status determination.



#### IV. Conclusion

At the international level, there is a crisis in refugee protection. The demise of the Cold War has changed the context in which refugee protection is addressed. Governments, particularly those of Western developed countries, are increasingly treating those once considered to be part of refugee movements as unauthorized migrants. Foreign policy ceases to be a motivating force to assist and protect refugees. Instead, budgetary constraints have come to the fore and efforts have followed to privatize both assistance and protection. The informing principle thus changes from an ideological perspective to migration management. Today, most asylum seekers, particularly those from less developed countries, are considered economic migrants.

The international consensus respecting the protection of refugees and displaced persons must be preserved. Shortcuts or "pragmatic" approaches must not undermine paramount principles of asylum and temporary refuge. This is the measure by which the provisions of Bill C-86 should be evaluated.

## FOOTNOTES

<sup>1</sup> A "refugee" is defined in Article 1(A)(2) of the convention as any person who "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

<sup>2</sup>Not all issues worthy of discussion in these deliberations concern compliance with international standards and principles, which should be seen as reflecting a minimum consensus on protection. Societies such as Canada must relate refugee and other such humanitarian arrangements to notions of national fairness. In that sense, the failure of Bill C-86 to provide for an appeal on the merits from administrative determinations is unfortunate. As a traditional welcoming country, and indeed one considered a leader on issues of refugee protection, such notions of fairness in Canada would mitigate in favor of the inclusion of such an appeal. Such costs of fairness constitute a unique contribution to international burden sharing.

<sup>3</sup>While the remedy of asylum in the U.S. requires a showing of only a "well-founded fear of persecution" for purposes of eligibility, the ultimate decision depends on an exercise of agency discretion. See 8 USC § 1158(a).

<sup>4</sup>Unsuccessful applicants in this affirmative procedure, as well as applicants detained at the border or apprehended in the interior, may assert claims for protection as a defense to removal in the administrative immigration court. The adjudication is adversarial in character with a formal hearing. In 1991, 24,730 asylum and withholding claims were resolved in the immigration court, and it can take from six months to a year for a case involving a non-detained applicant to be scheduled for a hearing on the merits.

<sup>5</sup>Humanitarian forms of status, known as Temporary Protected Status or Deferred Enforced Departure, have been granted to certain persons from China, El Salvador, Kuwait, Lebanon, Liberia, Somalia, and Bosnia and Herzegovina. These forms of status are expressly temporary and have application deadlines and cutoff dates by which time individuals had to have been physically present in the United States in order to be eligible -- for example, September 19, 1990, for Salvadorans. Such a status has been rejected by U.S. authorities for Haitians.



## **APPENDIX "C-86/26"**

**A BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE**

**ON BILL C-86**

**AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT:**

**COMMUNICABLE DISEASE ASSESSMENT**

**-PRESENTED BY THE  
OTTAWA-CARLETON HEALTH DEPARTMENT,  
REGIONAL MUNICIPALITY OF  
OTTAWA-CARLETON**

---

**TABLE OF CONTENTS**

- I. INTRODUCTION
- II. TUBERCULOSIS
- III. HEPATITIS B VIRUS
- IV. VACCINE PREVENTABLE DISEASES
- V. CURRENT IMMIGRATION MEDICAL REQUIREMENTS
- VI. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS
- VII. SUMMARY



## I. INTRODUCTION

Decades ago, communicable diseases posed significant threat to the health and lives of Canadians. With the advent of modern technology, both medical and engineering, many communicable diseases no longer pose the risk that they once did. Many Canadians today do not even perceive communicable disease to be an issue in their day to day lives. Their perception is supported by the dramatically reduced incidence of many communicable diseases such as polio, tuberculosis, and diphtheria.

Many parts of the world have not had the benefit of technological advances to reduce the impact of communicable diseases on their populations. Tuberculosis is still an important cause of morbidity and mortality in many countries. In fact, it has been estimated that as many as one third of the world's population may be infected with tuberculosis(1).

In addition to the diseases which have diminished in Canada, there are other conditions which have not been widely spread in Canada, but which are common in many other parts of the world. Hepatitis B virus (HBV) affects less than 0.5% of people born in Canada but may be chronically carried by up to 20% of people born in other parts of the world (2,3). Human immunodeficiency virus (HIV) which causes AIDS is four times more common in the United States than in Canada on a population basis, and 35 times more common in crude numbers. Its extent in Africa has been more difficult to document, but it is likely to be even greater (4).

This paper will outline the risks associated with some specific diseases, such as tuberculosis and hepatitis B. It will review the current medical screening procedures for immigrants and refugees, and will document the problems associated with them. It will present some of the real difficulties encountered at the local level by health departments, school boards, and other human service agencies. Finally, it will make recommendations for improvements in the medical assessment for immigrants and refugees which will provide better treatment and prevention for them and their families and will help to protect the Canadian public from the impact of the diseases that are being introduced from areas of the world in which communicable diseases still pose major health risks.

## II. TUBERCULOSIS

Tuberculosis (TB) is a serious respiratory disease which can later affect other organs. About 95% of people exposed will not initially develop TB, but may be at risk for becoming ill later in life. For the 5% who do develop acute pulmonary TB, about half will die within two years without treatment. Since the 1950's, effective antibiotic treatments have made TB a curable disease if compliance can be maintained throughout the several months of therapy.

In Canada, improved living conditions and economic improvements have also contributed to a decrease in TB. Most Canadians rightly no longer consider TB to be a significant threat to health because of its low incidence. There have been changes in the epidemiology of the disease, however, which make changes in the assessment and control of this disease necessary.

Of the 579 cases of TB in Ontario in 1990, 459 or 79% were born outside of Canada. These statistics are reflected at the local level, where a similar proportion of cases were foreign-born. While some of these individuals have developed TB from exposure years ago, cases also occur in recent arrivals. Because the incubation period of TB is many months, TB may not be detected by chest x-ray at the time of the immigration medical assessment. In addition, people claiming refugee status do not currently have a medical assessment until after a successful first level hearing. This hearing used to occur within two weeks to four months after making a claim. Efforts to streamline this process have been made by Immigration Canada. It has been common, however, to have a one to two year period between the initial claim and the medical assessment because of the backlog of refugee hearings. During this time, infection with TB may develop into the acute infectious stage.

The result is that cases of TB do occur. These cases may not be assessed for some time and may not be immediately recognized by physicians who are not familiar with the disease. The result is cases of TB in the school setting, for example, a situation which causes considerable investment of time and energy for follow-up by local health departments. There is also significant disruption for the schools involved and concern by parents for the health of their children. These events are not theoretical. In Ottawa-Carleton alone in the last four years there have been three high school students, one university student, and one day care attendee who had infectious TB in these risk settings. Each of these situations required the testing of hundreds of students and the dedication of hundreds of hours of effort to coordinate the follow up. In addition, there have been four cases of infectious TB in high schools in Metro Toronto in a five month period recently.



Several points need to be made. First these occurrences are preventable if comprehensive and timely medical assessments are required. Second, the people involved may have less difficulties medically if they are diagnosed, treated, and cured early. Third, prompt attention to TB assessment will help to prevent the development of negative attitudes towards people who may be the source of this disease. Because the current medical assessments for TB for both refugees and immigrants are inadequate, recommendations for improvement will be made in section V below.

### III. HEPATITIS B VIRUS

Hepatitis B is a viral infection of the liver. It causes a spectrum of symptoms, ranging from none to flu-like illness with jaundice and gastrointestinal symptoms. In the acute phase, mortality from overwhelming infection occurs in 1% of cases.

HBV is transmitted by the introduction of certain body fluids into another person. These fluids include semen and vaginal secretions, saliva, and blood. Thus, HBV is a sexually transmitted disease. Its transmission by saliva, however, makes it a risk in situations where biting can occur, such as with small children and developmentally delayed people and in health care settings. There is a small but real risk of transmission within families and shared living situations, with the risk proportional to the degree of intimacy.

Chronic carriage of this virus in 5-10% of infected people make this illness problematic. Those most likely to become carriers are infants who acquire HBV from their mothers at birth. In parts of the world where HBV is common, carriage is common because many people are infected at birth.

Chronic carriers not only can infect others through sexual or salivary contact; they are also at long term risk of developing complications of this infection. These complications include the development of cirrhosis of the liver and liver cancer, HBV being one of the few viruses proved to be carcinogenic. These long term complications require significant health care.

Fortunately, there is a vaccine against HBV which is safe and effective. Its cost varies from country to country. The Province of Ontario currently purchases it for 22\$ per dose or 66\$ per complete course. It reduces the risk of becoming ill after exposure by about 90%.

HBV is uncommon among people born in Canada. It is significantly more common in developing countries, affecting some 50 million people annually and causing more than two million deaths (2).

Unfortunately, statistics on HBV prevalence are difficult to determine in Canada because data are only kept nationally on acute illnesses, not on chronic carriers. Our experience in Ottawa-Carleton is that there are at least 100 carriers for every case reported, based on 500 new reports each year and less than half a dozen acute cases. More worrisome is the 2.5 fold increase in HBV during the period 1980 to 1989 (2).

In the Report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women in February 1992, the committee addressed the problem of HBV in immigrants by making two recommendations. First, it recommended that all immigrants to Canada be immunized for HBV universally or selectively based on the risk in the country of origin, prior to their entry to Canada. Second, it recommended that where an immigrant tests positive for HBV, all susceptible family members be immunized prior to their entry to Canada.

The Ottawa-Carleton Health Department supports the testing of immigrants and the immunization of family members in which there is a carrier. These procedures cannot, however, be implemented currently because assessment for HBV is not part of the medical assessment. If it were, this requirement would help to prevent additional infants born to immigrant parents from becoming infected in Canada and becoming carriers, would provide the necessary protection for the family of the infected person, and would diminish but not eliminate the concern about further spread within the Canadian population. Testing for HBV should become a routine requirement in the medical assessment and immunization should be as complete as possible for family members prior to the arrival in Canada. Provision of the vaccine by the Government of Canada would ensure quality control of vaccine and would provide the applicant with services parallel to those received by the Canadian public.

#### **IV. VACCINE PREVENTABLE DISEASES**

There are several diseases whose incidence has been reduced considerably with the development of vaccines over the last seventy years and with the introduction of universal free availability of these vaccines. Two important diseases in this category are measles and diphtheria. Both of these diseases are spread by the respiratory route. There are important differences, however. Measles still occurs in Canada, both sporadically and in outbreaks. Its incidence, however, has been reduced by 99% with vaccine. This disease can cause serious illness, particularly among infants and young children. Serious complications and death are fortunately not common in Canada. In developing countries and among children whose nutrition and health status is poor, complications are more frequent.



In the United States, a significant proportion of measles is imported. Imported measles has also been responsible for outbreaks, particularly on university campuses. It can be effectively and safely prevented by measles immunization.

Diphtheria on the other hand is a highly uncommon disease in Canada because of high immunization rates. It can be a very serious disease, especially in young children, causing death by respiratory obstruction or by a toxin which affects the heart. The only case which has occurred in Ottawa-Carleton in the last ten years was in an unimmunized refugee who spent a week in school prior to the diagnosis of diphtheria. The follow up of this case kept a team comprising a physician and several public health nurses occupied for two full weeks. This case would have been preventable by vaccine if it had been administered prior to entry to Canada. The disruption of the school activities and the serious concern of parents was also preventable.

Because these diseases are easily prevented by safe and effective vaccines, the Ottawa-Carleton Health Department recommends that immigrants and refugees be required to have their immunization status assessed at the time of the medical assessment and to be immunized as fully as possible according to the schedule of the National Advisory Committee on Immunization at that time, unless there is medical exemption or philosophical objection. Failing this requirement, early notification to the local health authority and immunization prior to school entry or within sixty days of arrival in Canada is necessary. Public funding of the vaccine would have the advantages noted above in section III. As an interim measure, this Health Department with school board cooperation, will require immunization prior to school entry. This measure, however, is not universal in Canada, and the possibility of the introduction of these illnesses, particularly into schools, will continue to be a risk unless more comprehensive measures are in place.

## **V. CURRENT IMMIGRATION MEDICAL REQUIREMENTS**

The medical assessment currently required for immigrants include a history and physical by a physician, urinalysis, testing for syphilis and a chest x-ray. For a variety of reasons, this assessment is inadequate.

First, testing for serious diseases such as hepatitis B is not required. The immunization to protect families and others after arrival is therefore not possible. We recommend that the list of communicable diseases be reviewed in regulation and that appropriate screening and follow up occur to protect families and others. We would be willing to assist in this process.

Second, the testing for TB for example is inadequate. Children, who are most at risk for developing TB are screened at the discretion of the assessing physician. In addition, chest x-rays are insufficient for different reasons. They assess only active and not incubating disease. Thus, a clear x-ray at the time of assessment does not guarantee that TB will not develop within the first two years after arrival in Canada. A more sensitive screening test, the Mantoux skin test, should be required after arrival in Canada. Landed immigrant status should be dependent on the compliance with this requirement, and local health authorities should be notified of positive results within two weeks so that proper follow up can occur. This test is also cheap and simple and will identify people at long term risk of developing TB. Any people testing positive could be offered preventive antibiotics which will abort incubating TB.

We are also concerned that in some countries, fraud occurs. We are aware of reports that x-rays indicating no disease may be bought and sold in some countries. The issue of fraud may not be limited to x-rays. We are concerned that physicians who are not accountable to the Government of Canada are responsible for medical assessments. Should fraud occur, there is no accountability loop for these assessments. Instead, we recommend that physicians accountable to the Government of Canada and to a Canadian licensing body be used for medical assessments, at the cost of the applicant. This requirement will ensure accountability. Failing this provision, we recommend that a further assessment including TB skin testing be required on arrival to Canada, as determined by an immigration medical officer and that local health authorities be notified of all such arrivals within sixty days of entry to Canada. This provision will allow more comprehensive assessment and will help to prevent the development of infectious TB within Canada. In addition, it will provide the immigrant with the treatment required to prevent illness and possibly death from TB. Assessment for TB by any method will only work if the Government of Canada has control of the assessment process.

A further concern is that refugees are not required to undergo a medical assessment until months or years have gone by. This situation provides no assistance to the refugee and no protection to the Canadian public. We recommend that all refugee claimants be required to undergo their medical assessment within 60 days of their claim.

In summary, a more comprehensive, accountable, and timely medical assessment is required. Screening for communicable disease needs to be more, not less, rigorous.



## VI. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Ottawa-carleton Health Department is arguing for better communicable disease testing and appropriate prevention and treatment. Our recommendations include support for the retention of Section 19(1)(a) of the current act. Without proper assessment for communicable diseases, there will be several negative consequences. First, the Canadian public has an expectation that their health will not be threatened by communicable disease. The tremendous public concern about meningococcal disease recently strongly demonstrates this fact. It is also possible that collective blame will be laid on those perceived to be posing this communicable disease risk. Better screening will help to prevent this phenomenon. It will also help to prevent the serious situations that have occurred in Canadian schools when infectious TB is documented. Finally, it will provide the necessary treatment and prevention for the families involved.

The recommendations made here are in general made as a package. In some cases, the implementation of certain provisions without others will not provide the comprehensive communicable disease assessment that we are recommending. For example, none of the recommendations will be effective unless the accountability of the assessment to the Government of Canada is ensured.

Our specific recommendations include:

1. Retention of the revised Section 19(1)(a) to address the identification and follow up of communicable diseases. We recommend that the wording of Section 19(1)(a) read: " who are likely to be a danger to public health by virtue of a communicable disease or to public safety, or...".
2. Adoption of the principle that the protection of the health of Canadians should be paramount in developing regulations under Section 114(1)m. **The health of the infected people and their families will be improved as a result.**
3. Medical assessments should be conducted by physicians accountable to the Government of Canada. Failing this change, additional medical assessment should be required on a case by case basis by the immigration medical officer and conducted within sixty days of arrival in Canada.
4. Refugee claimants should have complete medical assessment within sixty days of their refugee claim.

5. Local health authorities should be notified of any person who has been assessed as having a communicable disease specified under the regulations within two weeks of their arrival in Canada. In addition, any person who has a communicable disease documented after arrival, according to recommendations 3 and 4, should be notified in the same time frame.
6. The immigration medical assessment requirements should be reviewed with regard to communicable requirements.
7. Mantoux testing for TB should be required in addition to chest x-ray on arrival in Canada. Landed immigrant status should be contingent on compliance with this requirement. Positive results should be notified to the local health authority within two weeks of documentation.
8. Routine screening for TB by chest x-ray and Mantoux test should be required for all applicants, regardless of age.
9. Testing should be required for HBV, according to the recommendations of the Report of the Standing Committee of Health et al. All members of a family in which there is an HBV carrier should be immunized as fully as possible prior to their arrival in Canada.
10. Immunization for the routine vaccine preventable diseases should be required as completely as possible according to the schedule of the National Advisory Committee on Immunization prior to entry to Canada, or within sixty days of arrival in Canada.
11. People with treatable communicable disease should be fully treated to render them non-infectious prior to their entry to Canada.

## VII. SUMMARY

The Ottawa-Carleton Health Department strongly supports rigorous screening of immigrants and refugees for communicable diseases which may pose a risk to the health of Canadians. The benefits of this screening will be better confidence in the Canadian public that their health is being protected by the Government of Canada. In addition, screening will provide the benefit of good treatment and prevention to infected people and their families, and will lessen hostility to people perceived of posing risk. The strengthening of the immigration medical assessment will therefore provide benefit to all concerned.

The Ottawa-Carleton Health Department also strongly urges better communication with local health authorities to provide the follow up required for infected or potentially infected people. This agency is committed to providing excellent service to all of our residents including new arrivals, and has developed a guide for physicians in our Region to assist in additional screening for a variety of communicable diseases.



**APPENDIX "C-86/27"**

**Submission to  
the House of Commons Legislative Committee on  
Bill C-86**

**Chinese Canadian National Council &  
Chinese Canadian National Council Toronto Chapter**

**August, 1992**

## I. Introduction

Canada is a country of immigrants. From the building of the national railway to the framing of our social structures, Canada requires and relies on the invaluable contributions made by immigrants who come here from all over the world and call Canada their home.

But rather than welcoming immigrants and acknowledging their contribution to this country, the Canadian government, throughout the history of this country, has used immigration legislation as a measure of ensuring social and economic control. Our government has also used the immigration law to discriminate and to exclude. The most blatant examples in our history in this regard are the two pieces of racist legislation directed solely at Chinese in Canada. The Head Tax which was imposed for 38 years on Chinese Canadians between 1885 and 1923, and the Chinese Exclusion Act which followed immediately, exemplified and crystallized government legislated discrimination. Today, Canadians may say to ourselves that we have come a long way from those days of overt racism, but have we really?

We have named Family Reunification as a fundamental underlying principle of our immigration policy. Yet, such principle is consistently being eroded by amendments made in the recent years. We criticize other countries for ignoring the plight of their people and violating human rights, when we ourselves are guilty of mistreating people who come here to seek refuge and a new home.

The Chinese Canadian National Council and its Toronto Chapter are organizations mandated to promote equality, human rights and equal participation for all Canadians. We believe in basic, fundamental Canadian values such as equal justice and democracy. For years, we have struggled to eliminate racism and other forms of discrimination faced by visible minority, women and other disadvantaged groups. Among these groups, immigrants and refugees often find themselves becoming the target of discrimination. Given their vulnerability and powerlessness, they are the ideal scapegoats for our social and economic problems. We believe that these social prejudices and biases must, and can be eliminated.

We recognize the need to review the present immigration policies and practices. We support efforts that will improve the efficiency and effectiveness of the system so that families can be reunified and asylum will be granted to genuine refugees in a speedy manner. We also support measures that will encourage the immigration of investors and skilled workers and discourage the acceptance of bogus refugees. However, such strategies should only be developed after widely held public consultations and jointly with groups that are active in immigrant and refugee settlement. In the absence of an accessible and open process where Canadians can provide input into our immigration policies, the effectiveness of any proposed changes is highly questionable. Given the overwhelming impact of the immigration policies on the present and future economic and social well being of Canada, it is incomprehensible that the public has been largely excluded from the discussions regarding the present proposals.



We have grave concerns about the proposed Bill C-86, not only because it was introduced without any public consultation or debate; but more importantly, because of what it stands for. We submit that the Bill is premised on prejudicial perceptions that family class immigrants constitute a drain in our social and economic resources. We are appalled by the suggestions made in the government press releases that refugee claimants are responsible for rampant criminal activities. Such anti-immigrant and anti-refugee sentiment is shared by many in our society and is in fact escalated by the recession. The proposed Bill which entrenches such distorted views will help perpetuate them. We oppose to the passing of the Bill. We object, in particular, to some of the provisions pursuant to the Bill for the following reasons:

## **II. Immigration Policy**

### **a. Three Streams Procedure**

While we applaud the fast tracking of spousal sponsorship application under the proposed three streams procedure, we strongly oppose the government's streaming of sponsorship of parents as a low priority application. We believe that this proposed scheme of streaming ignores the concept of extended family in most racial minority communities. As such, it works against the principle of family reunification.

### **b. Quota System**

In addition to side-tracking the applications of parents and application of most other family members, the quota system imposed on non-spousal sponsorship application is simply unacceptable. Not only would it result in delaying family reunification, the proposed system will unfairly favour the application of investors at the expense of non-spousal applications. This quota will reinforce the biased perception that family-class immigrants do not contribute to the Canadian economy, despite studies that demonstrate unequivocally that this perception is unfounded.

### **c. Criteria for third stream**

Selecting Stream Three applicants based on some unclear and undefined concept of "excellence" will increase the chances of arbitrary and discriminatory decisions by immigration authority. By granting immigration officer with the power to select on a comparative basis from the pool of applicants may result in preferential treatment of applicants from the English speaking countries while those from the developing countries are deemed less eligible.

d. Retroactivity

The basic rule of law in any democratic society requires consistency and certainty in the law that governs its people. The proposed retroactivity of any present and future changes in our immigration law guarantees no predictability to the immigration process. It puts people under the whims of the government, and it puts the government above the rules of law. On a basic level, it is an impractical ruling. One can imagine how potential immigrants, including wealthy investors, would feel if they know that the rules which apply today may not be valid tomorrow. The built-in uncertainty and risk will simply turn away the very people that the government wishes to attract.

e. Document for Permanent Residents

Certain sections of the proposed Bill are broad and sweeping enough to give power to immigration authority to impose the carrying of an identity card by immigrants at all time. The mere thought of such a possibility reminds one of the dictatorial and repressive regimes in many parts of the world where such a measure is used to maintain segregation and oppression. We are shocked that our own government also has to resort to such a measure to control its people. The flagrant violation of civil rights by such a proposed amendment leaves one chilled with terror and shame. Aside from the moral reprehensibility of this measure, it will create an administrative nightmare, and provides another opportunity for an abuse of power by Immigration authorities.

f. Visitor Visa

There is no economic, social, or political reasons to justify the denial of visitor visas to all declared immigration applicants. Such a draconian measure could only turn potential immigrants away, including those that the government want to attract most to come to Canada. As well, together with the sub-streaming of certain family class members, this proposal further slows down the process of family reunification for many Canadians and their loved ones abroad.

g. Returning Permit

We recognize the Canadian Government's desire to discourage immigrants from returning to their country of origin for an extended period of time. However, to arbitrarily cancel the granting of returning permits in all cases is inequitable and simply unreasonable. This provision exacerbates the effects of the above mentioned measures, which inhibit family reunification. This is an inhumane segregation of a newcomer to Canada from familial and socio-economic ties. Not allowing returning permits in legitimate cases will prolong the settlement process. Immigrants, especially in their early days of settlement, often find themselves in a situation where they need to return to their home countries for a variety of legitimate reasons: livelihood, family reunification, and continuing education, etc. By cancelling all returning permits, the Canadian government is turning away potential "desirable" immigrants, as well as unreasonably restricting the lives and livelihood of many immigrants.



#### h. Mobility Rights

The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees that permanent residents have the right to move to and take up residence in any province in Canada and pursue the gaining of a livelihood in any province. We strongly challenge the constitutionality of the proposed amendment which gives the government the power to restrict the mobility right of new immigrants.

There is no question that immigrants have played a significant role in facilitating regional development. Such role should be enhanced through building in regional incentives. Restricting the mobility of immigrants may discourage many who possess the much needed skills and resources from applying thus yielding results that are contrary to the goal.

### III. **Refugee Policy**

The proposed amendments, if implemented, will effectively close our door to refugees who seek asylum in this supposedly humanitarian and compassionate country. These amendments, in totality, will strip refugee claimants of civil rights including the right to appeal. These proposed changes also violate many fundamental principles in a democratic society which upholds ideals such as judicial independence, respect for human rights, dignity and equality. While a few of the proposed changes may help smoothen the process of refugee determination, it is our opinion that the benefits of these few changes will be outweighed by the overwhelmingly flawed proposals.

#### a. Power of Immigration Officers

Under the proposed amendments, the power to determine eligibility, to search, fingerprint, and detain refugee claimants will be put in the hands of the under-trained immigration officers. In doing so, the government will effectively take away the rights of claimants to independent, competent adjudication of their claims. Independence is crucial in any judicial and quasi-judicial determination process, especially when such a process has profound impact on the lives of individuals. Refugee claim is simply too serious a matter to be left in the hand of government bureaucrats.

Further, much of the amendments seriously violate the civil rights of refugees. The prolonged detention, unreasonable expansion of the power of officers to fingerprint and conduct body search, etc. all amount to serious disregard for refugees' rights to due process. It also degrades and mistreats these asylum seekers as ill-minded criminals. The necessity of these measures have yet to be demonstrated by the government.

b. Criminal Exclusion

We challenge the basic hypotheses behind any expansion of criminal exclusion provisions under the Immigration Act. To start with, such a proposal is based on unsubstantiated link between immigrants, refugees and crime increase in Canada. So far, we have yet to review any concrete study or evidence which proves that immigrants and refugees contribute disproportionately to the crime increase in this country.

Secondly, the proposed criminal exclusion categories are far too broad to serve the purpose that they are set out to achieve. It is an incredulous move on the part of this government to introduce legislation that may result in prohibiting freedom fighters from organizations such as the African National Congress in South Africa to seek asylum in Canada. Unfortunately, perhaps unintentionally, the effect of the proposed criminal exclusion, especially those provisions dealing with "guilt by association", will do just that.

Third, the current law does provide Canada with more than reasonable protection from any "criminal invasion". The question is one of implementation and enforcement.

In any event, the determination of criminality should never be made solely, if at all, by immigration officers who, with all their biases and prejudices, can and will refuse admission based on unsubstantiated, subjective factors.

c. Appeals

Under the current law, refugees already have very little access to a meaningful appeal due to various reasons including financial constraint. The proposed amendment virtually robs them of the little chance they have for appealing their case. Given the ramifications of judicial error in refugee determination process, the lack of meaningful appeal can be fatal to a claimant. We believe that all refugee claimants should have a right to appeal against a negative decision to an independent and impartial body, and that such right should not be restricted by financial constraint or political expediency.

d. Access to Legal Representation

Not only has the government proposed to take away due process in refugee determination process by introducing various procedural barriers, the government has set out to remove all safeguard of fairness for refugees by denying them access to legal advice and representation. Most refugees come to Canada with little or no financial resources, to expect them to cover their own legal fees is more than unreasonable, it flies in the face of any principle of judicial fairness.



e. Country of First Asylum Policy

We believe that the proposed third country rule poses a considerable risk for refugees. There is a strong indication that political considerations will determine the designation of certain countries as "safe", while such designation may in actual fact be entirely inappropriate.

The claim made by the Minister of Immigration about "asylum shopping" is unsubstantiated and insulting. Refugee claimants do not seek asylum in the first country outside their home for a variety of legitimate reasons such as the lack of community and family support, lack of safety and political certainty, just to name a few. Given these factors that are beyond their control, refugees do not really have a choice as to where they can seek asylum.

#### **IV. Conclusion**

The Minister of Immigration made it very clear that the focus of the proposed Bill C-86 is to enhance economic development and reduce criminal activities. It is doubtful, however, that the amendments will be able to meet these goals. What is clear is that the Bill, once it is implemented, will result in increasing the cost to the Canadian society, both in terms of human suffering and in its degradation of human rights. The changes also contradict our commitment to fulfilling national and international humanitarian obligations. Therefore, we urge the Committee to reject the proposed changes and to call for a review of the immigration policies with the full participation of the Canadian public, particularly, groups that are involved in the settlement of immigrants and refugees.

## APPENDIX "C-86/28"

### A Submission before the Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and Other Acts in consequence thereof

*For Submission:*

August 12, 1992, at 5:00 PM  
Room 269 West Block

House of Commons  
Chambre des Communes  
Ottawa, Canada  
K1A 0A6

Mtre Richard T. Kurland, B.A., B.C.L., L.L.B  
Lexbase  
1210 Sherbrooke Street West, Suite 500  
Montreal, Quebec  
H3A 1H6

Telephone: (514) 288-5252

Fax: (514) 847-1370

*Lexbase* is a communications network distributing information concerning the Canadian immigration delivery system, policy and planning, and immigration jurisprudence. At present, about two hundred immigration law offices from Vancouver, British Columbia to St. John's, Newfoundland are directly linked to *Lexbase*. Various federal and provincial immigration departments, and non-government organizations with an interest in immigration matters, are also linked to *Lexbase*. The opinions expressed herein do not represent the views of any particular subscriber to *Lexbase*. For subscription information or other queries, kindly send your fax to (514) 827-1370.



**A Submission before the Legislative Committee on  
Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act  
and Other Acts in consequence thereof**

*For Submission:*

**August 12, 1992, at 5:00 PM  
Room 269 West Block**

**House of Commons  
Chambre des Communes  
Ottawa, Canada  
K1A 0A6**

**Mtre Richard T. Kurland, B.A., B.C.L., L.L.B  
Lexbase  
1210 Sherbrooke Street West, Suite 500  
Montreal, Quebec  
H3A 1H6**

**Telephone: (514) 288-5252**

**Fax: (514) 847-1370**

*A Submission before the Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and Other Acts in consequence thereof*

Table of Contents

Part I: Economic Commentary on Bill C-86

Part II: Immigration Commentary on Bill C-86

1. The Term "Record" vs. "Document"  
[*Bill C-86: s. 63.1 (3)(a), & 80.1 (2) (a)*]
2. Dependants vs. Accompanying Dependants  
[*Bill C-86: s. 6 (8), 9 (2), & 9 (4)*]
3. Selection of Immigration Processing Posts  
[*Bill C-86: s. 10.1*]
4. Retroactivity & Pending Applications  
[*Bill C-86: s. 114 (10) - (12)*]
5. Duty of Information  
[*Bill C-86: s. 45 (5)*]
6. Appointments & Immigration and Refugee Board  
[*Bill C-86: s. 61 (2)*]
7. Disciplinary Measures & Members of the I.R.B.  
[*Bill C-86: s. 63.1 (1) & 63.2 (2)*]
8. The Definition of Terrorism  
[*Bill C-86: s. 2 (1)*]

*Lexbase* is a communications network distributing information concerning the Canadian immigration delivery system, policy and planning, and immigration jurisprudence. At present, about two hundred immigration law offices from Vancouver, British Columbia to St. John's, Newfoundland are directly linked to *Lexbase*. Various federal and provincial immigration departments, and non-government organizations with an interest in immigration matters, are also linked to *Lexbase*. The opinions expressed herein do not represent the views of any particular subscriber to *Lexbase*.



## Part I: Economic Commentary on Bill C-86

### The American Perspective

The Greater Los Angeles area boasts the highest economic growth rate in North America. Recent empirical studies by the Rand Corporation (USA) show that the combination of a highly efficient removal process for violators of immigration law, and an under-resourced immigration enforcement system, are two conditions strongly contributing to the economic success of the Greater Los Angeles Area.

The expeditious removal for immigration violators fosters a public perception of an effective and efficient policing of the immigration system. However, the enforcement system, being under chronically underresourced and under-budgeted, leads to conditions favouring the growth of an underground low-cost labour supply. The underground low-cost labour supply contributes to competitively priced products. The competitively priced products lead to high rates of economic growth.

Pressures for social justice to individuals within the underground low-cost labour supply create special amnesty programs every decade or so, to eventually compensate the illegal worker with legal status.

### The Canadian Perspective

The provisions of Bill C-86 providing for the expeditious removal of violators of immigration law, in combination with recent immigration department measures eliminating a minimum of one-third to forty percent of the immigration enforcement personnel and immigration administration personnel, will likely create the conditions necessary to create an underground low-cost labour supplies in Vancouver, Toronto, and Montreal. The potential rewards to all Canadians are the high economic growth rates as demonstrated in the Greater Los Angeles area, greater competitiveness of Canadian products on world markets, and consequently more jobs, and more wealth.

## Part II: Immigration Commentary on Bill C-86

The following comments from *Lexbase* are meant to be practical and straightforward. For each point to be made, a brief comment is followed by the reproduction of the particular section of Bill C-86, and a proposed amendment, with proposed changes being underlined.

### 1. The Term "Record" vs. "Document"

The proposed amendment to Bill C-86 is to use the term "record" in the English version and the French term "document" in the French version of s. 63.1(3)(a) and s. 80.1(2)(a).

The term, "document" is used in both the English and the French versions. The meanings are not the same. Thus, for example, the federal *Access to Information Act / Loi sur l'accès à l'information* (section 3) uses the French term "document" and the English term "record". In addition, for greater certainty, electronic form information should be included in the law.

#### Bill C-86:

- 63.1 (3)(a): issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place mentioned therein to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the inquiry and to bring and produce any document, book or paper that the person has or controls relative to the inquiry; and
- 63.1 (3)(a): par citation adressée aux personnes ayant connaissance des faits se rapportant à l'affaire dont il est saisie, leur enjoindre de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, utiles à l'affaire, dont elles ont la possession ou la responsabilité;

#### Proposed Amendments to Bill C-86:

- 63.1 (3)(a): issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place mentioned therein to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the inquiry and to bring and produce any record, book or paper and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof, that the person has or controls relative to the inquiry; and
- 63.1 (3)(a): par citation adressée aux personnes ayant connaissance des faits se rapportant à l'affaire dont il est saisie, leur enjoindre de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, utiles à l'affaire, quels que soient leur forme et leur support, ou toute reproduction de ces éléments d'information, dont elles ont la possession ou la responsabilité;



Bill C-86:

- 80.1 (2)(a): issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place set out in the summons to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject matter of the proceedings and to bring and produce any document, book or paper in the person's possession or under the person's control relative to the subject-matter of the proceedings;
- 80.1 (2)(a): par citation, enjoindre aux personnes ayant connaissance de faits se rapportant à la procédure devant lui de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces dont elles ont la possession.

Proposed Amendments to Bill C-86:

- 80.1 (2)(a): issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place set out in the summons to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject matter of the proceedings and to bring and produce any record, book or paper, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof, in the person's possession or under the person's control relative to the subject-matter of the proceedings;
- 80.1 (2)(a): par citation, enjoindre aux personnes ayant connaissance de faits se rapportant à la procédure devant lui de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, quels que soient leur forme et leur support, ou toute reproduction de ces éléments d'information dont elles ont la possession.

## 2. Dependants vs. Accompanying Dependants

Bill C-86 modifies the law making an immigrant visa applicant inadmissible if any dependant is inadmissible, even if the inadmissible dependant has no intention to come to Canada, and even if the immigrant visa applicant does not want the inadmissible dependant to come to Canada.

We would propose the following amendment to Bill C-86:

### Bill C-86:

- 6 (8): Where an immigrant is of a prescribed class of immigrants for which the regulations specify that the immigrant and any or all dependants are to be assessed, the immigrant and all dependants may be granted landing if it is established to the satisfaction of an immigration officer that the immigrant and the dependents who are to be assessed meet, collectively,
- (a) the selection standards established by the regulations for the purpose of determining whether or not and the degree to which the immigrant and all dependants will be able to become successfully established in Canada, as determined in accordance with the regulations; or
  - (b) the landing requirements prescribed by regulations made under paragraph 114(1)(e).

### Proposed Amendment to Bill C-86:

- 6 (8): Where an immigrant is of a prescribed class of immigrants for which the regulations specify that the immigrant and any or all accompanying dependants are to be assessed, the immigrant and all accompanying dependants may be granted landing if it is established to the satisfaction of an immigration officer that the immigrant and the accompanying dependents who are to be assessed meet, collectively,
- (a) the selection standards established by the regulations for the purpose of determining whether or not and the degree to which the immigrant and all accompanying dependants will be able to become successfully established in Canada, as determined in accordance with the regulations; or
  - (b) the landing requirements prescribed by regulations made under paragraph 114(1)(e).



### And the Consequential Proposed Amendments:

#### Bill C-86:

- s. 9 (2): An application for a visa shall be assessed by a visa officer for the purpose of determining whether the person making the application and every dependent of that person appear to be persons who may be granted landing or entry, as the case may be.

#### Proposed Amendment to Bill C-86:

- s. 9 (2): An application for a visa shall be assessed by a visa officer for the purpose of determining whether the person making the application and every accompanying dependent of that person appear to be persons who may be granted landing or entry, as the case may be.

#### Bill C-86:

- s. 9 (4): Subject to subsection (5), where a visa officer is satisfied that it would not be contrary to this Act or regulations to grant landing or entry, as the case may be, to a person who has made an application pursuant to subsection (1) and to the person's dependants, the visa officer may issue a visa to that person and to each of that person's accompanying dependants for the purpose of identifying the holder thereof as an immigrant or a visitor, as the case may be, who, in the opinion of the visa officer, meets the requirements of this Act and the regulations.

#### Proposed Amendments to Bill C-86:

- s. 9 (4): Subject to subsection (5), where a visa officer is satisfied that it would not be contrary to this Act or regulations to grant landing or entry, as the case may be, to a person who has made an application pursuant to subsection (1) and to the person's accompanying dependants, the visa officer may issue a visa to that person and to each of that person's accompanying dependants for the purpose of identifying the holder thereof as an immigrant or a visitor, as the case may be, who, in the opinion of the visa officer, meets the requirements of this Act and the regulations.

### 3. Selection of Immigration Processing Posts

Bill C-86 s. 10.1 enables the Minister to specify the places where applications for visas, authorizations and other documents may be made.

Section 10.1 will impact on approximately 70% of all immigration applications every year. By contrast, the new refugee determination procedure will affect annually between 20% and 25% of all immigration applications.

#### Background

The significant variance between immigration processing periods had encouraged the filing of immigration applications at immigration processing posts having the shortest processing periods. The immigration department actively discouraged this practice, until Court intervention settled the matter legally. Until then, a four-year processing period at the Canadian High Commission in Delhi for a family-class file was not abnormal, which is to be compared to an 18-month processing period for the same kind of file submitted at an immigration processing post in Paris or Boston.

Bill C-86 s. 10.1 enables the immigration department to discourage the filing of immigration applications at immigration processing posts having the shortest processing periods.

#### The American Experience

In effect, Bill C-86 s. 10.1 enables the introduction of the American "preference system". The American "preference system" is meant to distribute immigrant visas more equitably among many countries rather than have several countries with intense demand use all of the numbers. The chief drawback is that the American "preference system" with a limited number of immigrant visas inevitably creates processing delays in excess of ten years in countries of intense demand, as the American experience presently demonstrates.

#### The Canadian Experience

By contrast our Canadian immigration system allocates immigrant visas in keeping with our multicultural, free, and democratic society. Immigrant visa "targets" are allocated by Immigration National Headquarters to each processing post, and to each region of the globe. A variance in processing times is not attributed to a variance in efficiency between each immigration processing post.

Practically speaking, processing periods for immigrant visas are either extended or shortened around available "target" numbers. The variance in processing times is attributed to the available "target" numbers to each immigration processing post.



### Increased Processing Periods

Bill C-86 s. 10.1 by discouraging the filing of immigration applications at immigration processing posts having the shortest processing periods, will inevitably create serious processing delays in countries of intense demand because of limited "target" numbers for those countries, as the American experience presently demonstrates. Most Members of Parliament are familiar with the requests by their constituents to have immigration files expedited. Based on the American experience, Bill C-86 s. 10.1 will inevitably increase the processing periods for countries of high demand.

### A Partial Justification: Specialized Knowledge Teams

There is an administrative advantage gained by having a specialized knowledge team process a portion of an immigration file requiring their expertise. An immigration processing post nearest the country of origin of the applicant has specialized knowledge of identity documents, educational equivalents, and other relevant information.

Practically speaking, due to the impact of "target" numbers, it is faster to have a file temporarily transferred to an immigration post having specialized knowledge of the applicant's country of origin, and then transferred back for the completion of processing.

There are administrative costs incurred where a file is temporarily transferred to an immigration post having specialized knowledge of the applicant's country of origin, and then transferred back for the completion of processing.

### Proposed Amendment

The proposed amendment to Bill C-86 s. 10.1 makes clear that there is a choice of where to apply for a Canadian visa, which is already the law today. In addition, to be consistent with the objectives set forward in the Government's cost recovery program, it is recommended that increased costs relating to the selection by the applicant of a processing post other than the processing post that may be specified by the Minister, should be absorbed by the applicant.

#### Bill C-86:

- 10.1: The Minister may specify the places where applications for visas, authorizations and other documents issued or made under this Act can be made and assessed.

#### Proposed Amendment to Bill C-86:

- 10.1 (a) The Minister may specify the places where applications for visas, authorizations and other documents issued or made under this Act can be made and assessed.
- (b) An application for a visa, authorization, or other document issued or made under this Act may be made or assessed at a place other than that specified by the Minister, upon payment of the prescribed fee.

#### 4. Retroactivity & Pending Applications

The Federal Court of Canada has consistently held that the rights of the applicant crystallize when the application is duly submitted to immigration authorities. The applicant is entitled to have the law, regulation, or guideline, applied exactly as it read at the time the application was filed. The applicant cannot be adversely affected by subsequent changes to the law, regulation, or guidelines.

Bill C-86 s. 114 (10) - (12) provides for the retroactive application of regulations on immigration applications and employment authorizations which are pending. Retroactive law, or the imposition of a regulation retroactively, is inconsistent with current standards and practices of Canadian law. Bill C-86 s. 114 (10) - (12) in its present form will likely attract a Court challenge.

There are no proposed amendments to Bill C-86 s. 114 (10) - (12).



## 5. Duty of Information

### Background

Prior to *Singh v. M.E.I.* [1985] 1 S.C.R. 177 (S.C.C.) the old Refugee Status Advisory Committee (R.S.A.C.) decided refugee cases without an oral hearing. The R.S.A.C. internal "knowledge base" of information used to decide the outcome of refugee cases was kept hidden from public view. The Supreme Court of Canada decided that every refugee claimant deserves a full oral hearing and the legal protections that accompany an oral hearing. The oral hearing provides an opportunity to know the information used to determine the outcome of the refugee claim.

Thus, subsection 69.1(4) of the *Immigration Act, 1976* specifically requires that the Refugee Division hold its hearings in the presence of the claimant. The Federal Court of Canada stated that a consideration of the scheme of sections 67 to 69.1 of the *Immigration Act, 1976* inclusive makes it abundantly clear that the Immigration and Refugee Board is only to proceed to the determination of refugee claims by way of hearing.

Furthermore, the Federal Court of Canada decided that the Immigration and Refugee Board has no power to take evidence other than at a hearing and, absent a proper waiver, such hearing must be in the presence of the claimant: *Olajide Olaitan Lawal v. Minister of Employment and Immigration*, A-549-90, March 8, 1991.

### Bill C-86 Challenges the Decision in *Singh* and *Lawal*

Bill C-86 challenges the decision in *Singh* and *Lawal*. Bill C-86 requires the immigration officer to make a selection between those refugee claimants who are eligible to access the oral hearing process, and those who are not, and enables the immigration department to remove from Canada any refugee claimant exercising the constitutional right to have their refugee claim determined at a full oral hearing.

The selection process undertaken under Bill C-86 by the immigration officer to determine which refugee claimants are eligible to access the oral hearing process, and which are not, will be based on information obtained from the individual refugee claimant, and on information held by immigration authorities that is kept by the immigration department.

### The Proposed Amendment

Bill C-86 places a duty of information on a refugee claimant. The following proposed amendment to Bill C-86 places a corresponding duty of information on the senior immigration officer.

Bill C-86:

- 45 (5): Every person who claims to be a Convention refugee shall truthfully provide such information as may be required by the senior immigration officer to whom the person's claim is referred for the purpose of determining whether the person is eligible to have the claim determined by the Refugee Division.

Proposed Amendment to Bill C-86:

- 45 (5): (a) Every person who claims to be a Convention refugee shall truthfully provide such information as may be required by the senior immigration officer to whom the person's claim is referred for the purpose of determining whether the person is eligible to have the claim determined by the Refugee Division.

(b) The information that may be required by a senior immigration officer for the purpose of determining whether a person is eligible to have the claim determined by the Refugee Division referred to in paragraph (5)(a), other than the information obtained from a refugee claimant in virtue of paragraph 5(a), is deemed to be public information.

The oral hearing at the access/eligibility stage is removed under Bill C-86. The proposed amendment addresses the concern that the "knowledge base" of information used to decide refugee matters is open to public view at the first opportunity. This is a key protection to refugee claimants that is presently afforded by the oral hearing at the credible basis stage.



## 6. Appointments & The Immigration and Refugee Board

It is recognized that in a Parliamentary democracy appointments to the Immigration and Refugee Board will arise from time to time as a result of considerations associated with the Canadian political process.

However, productivity is increased significantly when lawyers present cases before lawyers. Board members who are not lawyers require detailed explanations of basic fundamental issues of law, which needlessly delay the hearings. Allocating 70% of the Board positions to non-lawyers should satisfy the needs emanating from the Canadian political process.

### Bill C-86:

- 61 (2): The Deputy Chairperson (Immigration Appeal Division), a majority of the Assistant Deputy Chairpersons (Immigration Appeal Division) and not less than ten percent of the members of the Refugee Division and the Appeal Division shall be barristers or advocates of at least five years standing at the bar of a province or notaries of at least five years standing at the Chambre des notaires du Québec.

### Proposed Amendment to Bill C-86

- 61 (2): The Deputy Chairperson (Immigration Appeal Division), a majority of the Assistant Deputy Chairpersons (Immigration Appeal Division) and not less than thirty percent of the members of the Refugee Division and the Appeal Division shall be barristers or advocates of at least five years standing at the bar of a province or notaries of at least five years standing at the Chambre des notaires du Québec.

## 7. Disciplinary Measures & Members of the Immigration and Refugee Board

Bill C-86 provides for a disciplinary procedure for any member of the Refugee Division or Appeal Division. The proposed amendment would also include in the same procedure any member of the Adjudication Division.

### Bill C-86:

63.1 (1): Where the Chairperson considers it appropriate to do so, the Chairperson may recommend to the Minister that an inquiry be held as to whether any member of the Refugee Division or Appeal Division should be subject to any disciplinary measures for any reason set out in any of paragraphs 63.2(2)(a) to (d).

### Proposed Amendment to Bill C-86:

63.1 (1): Where the Chairperson considers it appropriate to do so, the Chairperson may recommend to the Minister that an inquiry be held as to whether any member of the Adjudication Division, Refugee Division or Appeal Division should be subject to any disciplinary measures for any reason set out in any of paragraphs 63.2(2)(a) to (d).

Consequential proposed amendments to: s. 63.2(2):

### Bill C-86:

63.2 (2): Where an inquiry under section 63.1 has been held and, in the opinion of the judge who conducted the inquiry, the member of the Refugee Division or Appeal Division in respect of whom the inquiry was held

### Proposed Amendment to Bill C-86:

63.2 (2): Where an inquiry under section 63.1 has been held and, in the opinion of the judge who conducted the inquiry, the member of the Adjudication Division, Refugee Division or Appeal Division in respect of whom the inquiry was held

## Acts Giving Rise to Disciplinary Measures

The translation of s. 63.2(2)(a), (b), and (c) will require redrafting. The meanings of the English and French words and phrases employed therein are so different that we are unable at the present time to determine which activities or omissions are intended for sanction.



## 8. The Definition of Terrorism

Bill C-86 defines "terrorism" in a manner which may include licit activities in a free and democratic society.

### Bill C-86:

- 2 (1): "terrorism" means activities directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective".

### Proposed Amendment to Bill C-86:

- 2 (1): "terrorism" means illicit activities directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective".

## APPENDICE «C-86/22»

PRÉSENTATION  
DU CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA  
AU  
COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE  
SUR LE PROJET DE LOI C-86,  
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION  
12 AOÛT 1992

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

Robert White, président



Au nom de ses 2,2 millions de membres, le Congrès du travail du Canada (CTC) saisit avec plaisir cette occasion de faire connaître l'opinion des milieux syndicaux au Comité législatif sur le projet de la C-86.

Nous estimons que la politique d'immigration du Canada doit être ouverte, accueillante et juste.

Les Canadiens veulent des lois d'immigration exemptes de toute forme de discrimination fondée sur la race, la couleur, l'âge, les handicaps personnels, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la religion, les croyances et le pays d'origine. Ils veulent que ces lois reposent sur les principes de l'universalité, de la réunification des familles et de l'humanitarisme.

La pratique humanitaire qui consiste à accepter des réfugiés doit recevoir la priorité. Le Canada doit donner refuge aux victimes désespérées de la répression, de la guerre, de la persécution, de la torture et de la mort. S'il faut prendre des risques, il faut le faire dans un esprit de compassion et d'humanitarisme et ne pas les aborder avec une rigueur toute bureaucratique et un petit esprit.

Le principe de l'humanitarisme doit aussi guider notre politique à l'égard des victimes de la famine, des épidémies, des grandes catastrophes et de la violence généralisée dans leur pays.

Les travailleurs et les syndicalistes du monde entier connaissent la dure vie des gens qui fuient. Souvent, dans leur lutte pour leurs droits et la démocratie, ils sont parmi les premières victimes de l'oppression et de la tyrannie politiques.

Malgré les mythes qui ont cours sur notre générosité envers les immigrants, la politique canadienne d'immigration n'est ni généreuse ni humanitaire. En fait, jusque dans les années 1960, elle était ouvertement raciste. Les Asiatiques et les Noirs étaient malvenus. On leur préférait les immigrants de Grande-Bretagne, des États-Unis et du Nord-Ouest de l'Europe. C'est avec un profond sentiment de honte et de culpabilité que les Canadiens se rappellent le rejet des Juifs qui fuyaient les atrocités nazies et les horreurs du racisme.

Alors que le Canada, contrairement aux États-Unis, ne s'est jamais présenté comme le refuge par excellence des victimes de la persécution et de la répression, il assure aux réfugiés un meilleur traitement que celui qu'ils recevraient au sud de la frontière. Toutefois, le projet de loi C-86 nous entraîne dans la foulée des États-Unis.

Nous félicitons le gouvernement d'avoir ouvert les portes aux réfugiés de ce qu'était la Yougoslavie, mais il n'a pas manifesté la même générosité à l'égard des millions de Somaliens qui subissent les affres de la guerre dans leur pays.



Le projet de réforme de la Loi sur l'immigration nous inquiète à de nombreux égards. Notre principale objection est qu'il trahit l'humanitarisme des Canadiens et leur perception de leur rôle dans le monde. Il n'est guère bienveillant envers les réfugiés du monde. Pourtant, pendant ce temps, nous déroulons le tapis rouge pour accueillir les immigrants riches et ceux qui possèdent les qualifications recherchées par les employeurs canadiens.

Malgré les démentis du gouvernement, il est clair que le projet de loi épouse les tendances de droite du Reform Party of Canada en matière d'immigration. La nouvelle loi sur l'immigration donnera la priorité aux considérations économiques plutôt qu'humanitaires. Les immigrants investisseurs et ceux dont les compétences professionnelles sont recherchées par les employeurs canadiens seront avantagés par rapport à ceux qui désirent rejoindre leur famille. Le dispositif de détermination du statut de réfugié sera resserré au point de porter atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs.

Cependant, ce projet de loi ne s'inspire pas entièrement des opinions du Reform Party of Canada. La campagne du gouvernement contre les réfugiés a débuté en 1986 à l'arrivée d'un petit groupe de Tamils à Terre-Neuve. Il n'a pas fallu un an pour que soit déposé le projet de loi C-55 sur les réfugiés. Celui était modéré, presque anodin, en comparaison de la réponse du gouvernement au débarquement de 174 sikhs en Nouvelle-Écosse en 1987. Cet événement a en effet suscité une réaction équivalente en proportion à celle qu'aurait occasionné une situation de crise nationale. Le Parlement a été rappelé en plein milieu de l'ajournement d'été et le gouvernement a présenté un autre projet de loi sur les

réfugiés, le projet de loi C-84. Son étude approfondie et le retard occasionné par le Sénat ont permis aux Canadiens de prendre conscience du caractère inacceptable de la politique anti-réfugiés prônée. Si le projet de loi de 1987 avait été adopté tel qu'il était proposé par le gouvernement, il est certain qu'on aurait rejeté des réfugiés légitimes.

Or, ce nouveau projet de loi va beaucoup plus loin. Le nombre de réfugiés entrant au Canada sera réduit de plus de 40 p. 100. Un grand nombre de réfugiés légitimes seront déportés et renvoyés dans leur pays d'origine où ils risquent la persécution, la torture et même la mort. Si ce projet de loi est adopté, le nombre de réfugiés admissibles sera dangereusement moindre et seule sera admise, pour ainsi dire, l'élite des réfugiés. Les agents d'immigration à la frontière détiendront des pouvoirs quasi-judiciaires qui leur permettront de décider, par eux-mêmes, si une personne peut ou non présenter une demande de revendication du statut de réfugié.

Nous jugeons ce projet de loi odieux et sommes très inquiets des pouvoirs vastes et arbitraires qu'il accorde.

Avant d'entamer l'étude des dispositions spécifiques du projet de loi, il est important de se rappeler de qui l'on parle quand on traite de mesures visant à fermer les portes aux plus désespérés de nos frères et soeurs.



Quatre-vingt pour cent des réfugiés du monde sont des femmes et des enfants. Ceci est surprenant étant donné que la majorité des demandeurs du statut de réfugié sont en fait des hommes. Plusieurs raisons expliquent cette prédominance des femmes et des enfants, mais la plus évidente est que ces personnes sont devenues réfugiées parce que leurs maris ou leurs pères ont été jetés en prison ou tués ou parce qu'ils ont fui. Il n'est pas aussi facile pour des femmes et leurs enfants de s'échapper. Dans les pays où règnent la répression et la tyrannie, les femmes et les enfants dont le mari ou le père a réussi à fuir sont souvent pris en otages.

Pendant près de vingt-cinq ans, la politique mondiale à l'égard des réfugiés a été largement modelée en fonction des relations est-ouest. Or, aujourd'hui, elle est de plus en plus influencée par des rapports géopolitiques orientés selon l'axe nord-sud et nombreux sont ceux qui soupçonnent les États riches du Nord de bâtir l'équivalent d'un «mur de Berlin» pour éviter leur pénétration par les peuples appauvris du Sud. Si ce projet de loi est adopté, le mur sera plus haut et aura très peu d'ouvertures.

Compte tenu de sa richesse relative, le Canada accepte très peu de réfugiés par rapport à d'autres pays du Nord ou du Sud. Costa Rica, dont la population est plus ou moins égale à celle du Toronto métropolitain, accepte deux fois plus de réfugiés que le Canada. Le nombre de réfugiés acceptés par l'Allemagne est de plusieurs fois supérieur à ce nombre au Canada.

L'utilisation des réfugiés comme boucs émissaires et la trahison des principes humanitaires fondamentaux qu'aiguillonne ce projet de loi nous amène même à nous demander s'il convient d'inclure dans la Loi sur l'immigration des dispositions relatives à la reconnaissance du statut de réfugié. Il est en effet tout aussi absurde de consacrer une partie de la Loi sur l'immigration à cette question que de prévoir des dispositions législatives sur les droits de la personne dans la Loi sur les corporations canadiennes. Il est clair que les principes humanitaires occupent la deuxième place après les objectifs économiques. Les immigrants investisseurs et les immigrants qualifiés ont l'avantage sur les immigrants qui cherchent à être réunifiés avec leur famille.

Commençons par examiner les aspects du projet de loi qui nous plaisent. Malheureusement, ils sont très peu nombreux. Nous accueillons avec joie les mesures visant à accélérer la réunification des familles avec les jeunes enfants, les maris et les femmes (articles 35 et 101). Nous félicitons également le gouvernement de l'élimination du critère relatif au minimum de fondement dans le processus de détermination du statut de réfugié (article 35). Au moment de la première apparition de ce dispositif dans la loi de 1987, de nombreux groupes travaillant avec des réfugiés avaient prévu que ce critère s'avérerait extrêmement coûteux d'application, entraînerait une perte de temps et causerait d'énormes difficultés psychologiques et tracasseries inutiles à des milliers de réfugiés. Ils ne s'étaient pas trompés. Quatre-vingt-quinze pour cent des demandeurs du statut de réfugié ont satisfait à ce critère, ce qui prouve que les cas d'utilisation malhonnête du système sont rares.



Nous ne croyons tout simplement pas au bien-fondé des mises en garde du gouvernement selon lequel, sans des pouvoirs vastes et nouveaux pour protéger les frontières, des millions de réfugiés pourraient envahir le Canada.

Nous pensons que les Canadiens seront horrifiés d'apprendre que le projet de loi propose l'adoption, dans le cadre de la loi sur l'immigration, de pouvoirs dignes de ceux d'un État policier. Selon nous, les Canadiens veulent que les réfugiés bénéficient d'un traitement équitable et disposent des mêmes garanties juridiques que nous en tant que citoyens. La peur dans laquelle vivent déjà les réfugiés sera intensifiée durant le traitement de leur demande d'admission au Canada.

Si le projet de loi est adopté, les Canadiens, sans parler des immigrants, seront tenus dans l'ignorance de certaines des dispositions les plus importantes régissant les droits et obligations des immigrants et des réfugiés. Le Cabinet disposera de pouvoirs beaucoup plus vastes pour changer les règles d'immigration par des règlements (article 101). Cela pourra se faire en l'absence de tout débat et d'approbation parlementaires. Le Cabinet pourra également établir des contingents, refuser de traiter certaines demandes et accorder un traitement spécial à d'autres. En fait, le gouvernement n'aura pas seulement le pouvoir d'annuler des demandes, mais il aura, avec ce projet de loi, le pouvoir juridique sans précédent d'annuler certaines demandes rétroactivement.

Jetons un regard sur certains des autres pouvoirs que le projet de loi accorde au gouvernement.

## LE POUVOIR DES AGENTS D'IMMIGRATION

Dans la Loi sur l'immigration de 1952, les agents d'immigration ou, comme on les appelait à l'époque, les enquêteurs spéciaux pouvaient à la fois servir de procureur et de juge dans les enquêtes de l'immigration. À la convention du CTC en 1976, nous avons demandé une réduction de ces pouvoirs. Les modifications de 1976 apportées à la Loi sur l'immigration ont de fait changé les pouvoirs de l'agent d'immigration et introduit le concept d'une audience officielle devant un arbitre indépendant.

Ce dernier projet de loi annule un grand nombre des bienfaits apportés par les modifications de 1976 et reporte à nouveau sur les agents d'immigration les responsabilités du procureur et du juge. En effet, en vertu du projet de loi, un agent aura le pouvoir de nier à des demandeurs du statut de réfugié la possibilité de présenter une demande sous réserve de certaines conditions et de les faire exclure du Canada (articles 12, 16, 17 et 23).

Nous trouvons absolument inadmissible que des pouvoirs de cette envergure, actuellement exercés par un arbitre (le demandeur ayant accès aux services d'un conseiller), soient donnés à un agent d'immigration aux frontières. Les agents d'immigration pourront exclure les demandeurs sans même entendre la justification de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié. Nous aurions aimé que la Cour suprême établisse le droit à une audience en 1985, on n'aurait ainsi pas couru le risque qu'il soit retiré.



Les agents d'immigration ne peuvent exercer ces responsabilités de manière indépendante. Ils n'ont pas de fonction juridictionnelle et ne devraient pas en avoir. Les ramifications des décisions d'accepter ou de rejeter des demandes sont énormes et il est évident que les retombées en sont beaucoup trop graves pour être laissées à un agent d'immigration.

La Loi actuelle accorde déjà de vastes pouvoirs aux agents d'immigration pour ce qui est de détenir, de fouiller et de prendre des photos ou des empreintes digitales des personnes qui désirent entrer au Canada. Les changements proposés en vue d'élargir encore ces pouvoirs ne protégeront pas suffisamment, contre le harcèlement arbitraire et inutile à la frontière, la majorité des demandeurs légitimes du statut de réfugié qui fuient la persécution.

### LES RÉFUGIÉS

L'une des modifications les plus insensibles du projet de loi est celle qui vise à augmenter le fardeau de la preuve qui repose sur certaines catégories de demandeurs du statut de réfugié (article 60). Aux termes du projet de loi, les demandeurs doivent convaincre les deux membres de la Section du statut de réfugié de la validité de leur demande. Au lieu qu'on lui accorde le bénéfice du doute comme on le fait maintenant, le demandeur doit donner des preuves supplémentaires. Un nombre significatif de demandeurs souffriront de cette nouvelle mesure.

Le projet de loi propose qu'un grand nombre des demandeurs du statut de réfugié obtiennent l'unanimité du conseil pour que leur demande soit acceptée. Cela signifie qu'un membre du conseil peut rejeter une demande, même si un autre l'accepte. Le ministre suggère que cette unanimité ne sera nécessaire que dans certaines circonstances exceptionnelles, notamment lorsque les demandeurs se présentent sans papiers d'identification satisfaisants. Cette proposition est insidieuse car la plupart des demandeurs du statut de réfugiés sont dans ce cas.

Entre autres choses, cette mesure a apparemment pour objet d'empêcher les gens de présenter plusieurs demandes à la fois et de frauder le bien-être social. Les demandeurs du statut de réfugié ne sont pas plus sujets à frauder le bien-être social que les autres résidents du Canada. Sur 30 000 demandes de reconnaissance du statut de réfugié l'an dernier, seuls 43 cas de demandes multiples ont été découverts. Cette découverte a été réalisée au moyen des procédés en place qui suffisent pour le moment à repérer ces problèmes et à les régler.

De toute évidence, le gouvernement a perdu de vue le sens du terme «réfugié». Un réfugié, ne l'oublions pas, est une personne qui fuie un pays où elle était persécutée pour trouver refuge dans un autre. Souvent, il y va de sa vie.



Les victimes de situations dangereuses et menaçantes sont obligées de partir rapidement, sans avoir préparé leur fuite et sans idée précise de l'endroit où elles veulent aller. Certains fuyards détruisent leurs papiers d'identité de peur d'être persécutés ou renvoyés dans leur pays d'origine. D'autres, et ils sont nombreux, n'ont simplement pas de papiers d'identité, mais ne peuvent prouver qu'ils ne les ont pas détruits. D'autres encore détruisent leurs documents parce qu'ils comprennent mal la loi.

En outre, le projet de loi prévoit des sanctions encore plus dures pour les organismes qui aident les réfugiés fuyant la persécution et qui n'ont pas de passeport ou de visa d'entrée au Canada. Le temps d'emprisonnement pour une telle infraction sera de cinq ans et l'amende pourra aller jusqu'à 100 000 dollars.

Le ministre affirme que ces mesures sont «pleines de bon sens», mais les jugeons «hors de proportion».

#### LE PREMIER PAYS D'ASILE

L'intention de la liste des pays tiers «sûrs» ou de la politique du premier pays d'asile est d'empêcher les demandeurs du statut de réfugié (y compris les demandeurs légitimes du statut de réfugié qui ont de la famille au Canada) de présenter une demande ici en les renvoyant dans un pays par lequel il est possible qu'ils soient passés avant de venir au Canada (articles 8, 36, 37 et 101).

Nous avons des raisons de croire que la désignation des pays «sûrs» a été influencée par des considérations politiques. Nous pensons également qu'un grand nombre des pays désignés ne sont absolument pas sûrs, la preuve en étant les États-Unis. Un juge américain, pas moins, l'a clairement indiqué il y a à peine quelques semaines.

Comme l'a déclaré le juge de district Johnson dans le cas des Haïtiens renvoyés au milieu des persécutions et des bouleversements politiques :

«Il est déraisonnable que les États-Unis adhèrent à un protocole et soutiennent ensuite ne pas être tenus de s'y conformer. Ce tribunal est stupéfié que les États-Unis renvoient des réfugiés haïtiens à la persécution politique, à la terreur, à la mort et à l'incertitude quand ils se sont engagés à ne pas le faire. La conduite du gouvernement est particulièrement hypocrite étant donné sa condamnation d'autres pays qui ont refusé de se plier au principe du non-refoulement. Tel qu'il est actuellement, l'article 33 est un cruel canular qui ne vaut pas le papier sur lequel il est imprimé. Pour y remédier, il faudrait que le Congrès édicte une loi qui en assure la mise en oeuvre...»

Souvent, les réfugiés ne choisissent pas les États-Unis comme terre d'asile en raison de la nature arbitraire de leur processus de détermination du statut de réfugié. Par exemple, les réfugiés cubains étaient bienvenus et les Haïtiens renvoyés.



Les Canadiens qui croient que les lois d'immigration doivent s'inspirer des principes humanitaires sont inquiets du fait que rien ne garantit aux demandeurs un processus équitable de détermination du statut de réfugié dans les pays désignés par le Cabinet. Les demandeurs peuvent être indirectement obligés de retourner à leur pays d'origine et de subir la persécution, la perte de liberté, la torture ou même la mort, sans que jamais leur demande ait fait l'objet d'un examen complet et équitable.

Les organismes qui travaillent avec des réfugiés remarquent que plusieurs raisons expliquent pourquoi les demandeurs du statut de réfugié ne présentent pas leur demande dans le premier pays d'asile. Les migrants involontaires, traumatisés, cherchent tout naturellement des familles et des collectivités qui peuvent leur assurer le soutien dont ils ont besoin pendant qu'ils stabilisent leur vie et s'établissent dans leur nouvelle société. La règle des pays tiers «sûrs» risque de séparer et de briser des familles de réfugiés légitimes et d'isoler les demandeurs dans des pays où ils n'ont pas le soutien émotif d'une famille ou de la collectivité.

En outre, nombre de demandeurs du statut de réfugié préfèrent éviter les pays dont la population est connue pour son racisme à leur égard. Plusieurs pays d'Europe en sont la proie. Enfin, il est normal que les demandeurs du statut de réfugié aillent dans les pays les plus susceptibles de les accepter.

La disposition concernant la liste des pays sûrs est donc cynique. Elle ne tient aucun compte des nombreuses raisons importantes et légitimes qui peuvent amener un fuyard à ne pas demander asile dans le premier pays où il entre. La politique favorise de toute évidence ceux qui peuvent se payer l'avion pour venir directement ici de leur pays d'origine. En raison de notre emplacement géographique par rapport aux pays d'origine des demandeurs du statut de réfugié et en raison de l'organisation internationale des voyages, la plupart des demandeurs sont tenus de débarquer aux États-Unis ou en Europe ou de passer par là.

Avec cette règle, les demandeurs du statut de réfugié risquent de devenir la proie d'un jeu entre divers pays qui nieront leurs obligations internationales à l'égard des réfugiés, chacun arguant à tour de rôle que la responsabilité en revient au voisin.

#### LA NON-ADMISSIBILITÉ DES CRIMINELS, LES DÉTENTIONS ET LES RENVOIS

La loi actuelle accorde aux fonctionnaires de l'immigration des pouvoirs appréciables qui leur permettent d'empêcher les criminels reconnus coupables d'infractions criminelles graves d'entrer ou de rester au Canada. Aux termes de loi actuelle, on peut refuser l'entrée au Canada à toute personne soupçonnée, pour des motifs raisonnables, d'avoir commis une infraction punissable et de représenter une menace à la sécurité du Canada ou des Canadiens.



Ce projet de loi, cependant, franchit un pas de plus et s'étend aux membres d'organismes soupçonnés d'avoir commis de telles infractions (article 11).

Selon nous, une fois troqué le critère de la condamnation contre celui des infractions commises, l'agent d'immigration se trouve obligé de décider si oui ou non l'infraction a bel et bien été commise. Dans toute société démocratique, en particulier au Canada, ce pouvoir relève du système de justice pénale.

Si ce projet de loi est adopté, on peut refuser l'entrée au Canada à un demandeur en raison de son adhésion à un organisme, même si la personne en question n'a participé à aucune activité criminelle de l'organisme ou même si elle s'opposait à ce genre d'activité. La portée de cette disposition est si vaste qu'elle pourrait s'appliquer à un grand nombre d'innocents. Même des résidents permanents du Canada pourraient être déportés pour des infractions qui n'ont jamais fait l'objet de condamnations.

Vaste comme elle l'est, cette disposition pourrait aussi s'étendre dans son application à nombre de syndicalistes qui fuient leurs pays pour trouver refuge ou immigrer au Canada. Même dans les soi-disant démocraties, les syndicats sont souvent les premiers sur la liste des organismes déclarés illégaux.

Les nouvelles dispositions c.1 et c.2 du paragraphe 19(1), si elles sont appliquées à la lettre, peuvent virtuellement entraîner le rejet de tous les syndicalistes. Elles ne couvrent pas seulement les auteurs d'infractions commises à l'extérieur du Canada, mais également les auteurs d'agissements qui, s'ils avaient eu lieu au Canada, auraient constitué une infraction. Cela comprend vraisemblablement les syndicalistes appartenant à un syndicat qui a participé à une grève illégale. Que dire alors des autres infractions aux lois du travail? Et où cela finit-il?

Si l'objet de la disposition est d'écarter les terroristes, il y a d'autres moyens de le faire. Le Comité doit absolument rejeter cette mesure.

La loi actuelle prévoit aussi que les personnes qui représentent une menace à la sécurité en attendant leur renvoi peuvent être incarcérées. Cependant, des garanties sont fournies contre l'utilisation arbitraire de ce pouvoir. Le projet de loi non seulement étend l'application de ces pouvoirs aux demandeurs qui n'ont pas eux-mêmes commis d'infractions, mais à réduire les garanties qui les protègent. Les demandeurs légitimes du statut de réfugié qui ont pendant longtemps oeuvré auprès de groupes légitimes, y compris ceux qui s'opposent à la tyrannie, courent le risque d'être renvoyés dans leur pays malgré la menace de persécution.



Nous sommes également très inquiets des procédures d'examen des détenus. Après un examen initial de 48 heures suivrait un examen qui aurait lieu tous les 30 jours au lieu de 7. Cependant, c'est un fait connu que les détenus arrivent rarement à obtenir l'aide d'un conseiller et l'envoi d'une caution dans les 48 heures. S'ils ne sont pas relâchés dans les 48 heures, ils peuvent être détenus tout un mois sans autre forme de recours. Ce délai est inacceptable.

#### LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Comme tout Canadien, nous sommes outrés du comportement de certains membres de la Commission qui auraient, paraît-il, ricané au moment où, durant leur comparution, des réfugiés racontaient les tortures dont ils ont été victimes et émis des commentaires sexistes au sujet du conseiller d'un demandeur.

Le projet de loi n'aborde pas la question du choix des membres de la Commission. Le système de nomination par favoritisme doit être remplacé par un système qui assure la désignation de personnes dûment qualifiées. Nous recommandons qu'un jury indépendant qui représente la collectivité au sens large soit chargé de nommer les membres de la Commission et que la sélection gouvernementale soit soumise à l'approbation du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes.

Nous craignons aussi les conséquences de la disposition du projet de loi affaiblissant le processus d'appel et d'examen (article 72).

Un trop grand nombre de demandeurs se voient refuser le statut de réfugié et courent le risque d'être renvoyés dans des pays où ils peuvent subir des persécutions. Étant donné la gravité des conséquences et les risques d'erreur des processus décisionnels actuel et proposé, il est essentiel de pouvoir compter sur un mécanisme d'appel efficace.

### CONCLUSION

La politique d'immigration doit reposer sur des principes humanitaires. Cela répond à nos idées selon lesquelles les principes de justice et de compassion doivent être intégrés à la vie économique. Le mouvement syndical a toujours favorisé le concept d'une politique d'immigration ouverte parce qu'il juge la diversité profitable à notre société et estime que l'accroissement de la population entraîne une intensification de la demande et plus de prospérité.

Nous sommes contre l'utilisation de critères économiques dans la sélection des immigrants. Nous devons ouvrir nos portes aussi largement que possible pour accueillir ceux qui veulent faire profiter le Canada de leur courage et de leur détermination.



Toutefois, il n'est pas rare dans une société où la création délibérée du chômage sert d'instrument de politique économique au gouvernement que certains groupes, parfois les victimes elles-mêmes, jettent le blâme de tous les maux sociaux et économiques sur l'immigration. Les immigrants deviennent les boucs émissaires pratiques des politiciens. Encore plus odieuses sont les politiques d'immigration qui exploitent les immigrants et entretiennent les Canadiens dans l'idée que les immigrants leur volent leurs emplois. Elles sont particulièrement répugnantes quand elles deviennent une façon de justifier le racisme, le sexisme et la mauvaise gestion économique.

Nous rejetons tout à fait l'idée que l'immigration soit responsable du chômage. Celui-ci résulte de l'échec des politiques économiques du gouvernement. Le mouvement syndical canadien est d'avis qu'il faut des immigrants pour assurer le développement social et économique du pays. Les politiques comme le libre-échange, la TPS, les taux d'intérêt élevés, un dollar artificiellement haut sont autant de causes du chômage. Tel était aussi l'avis de l'ancien Conseil économique du Canada.

Le gouvernement lui-même ne remettrait sans doute pas en question le lien entre la politique économique gouvernementale et le chômage. Le ministère actuel de l'Emploi et de l'Immigration, dans ses commentaires au sujet du taux très élevé de chômage, a expliqué qu'il n'était peut-être pas bon pour les chômeurs, mais qu'il était justifié s'il fallait en passer par là pour devenir concurrentiel. Le ministre des Finances s'est exprimé dans les mêmes

termes. Il a déclaré un taux de chômage supérieur à 10 p. 100 acceptable s'il permet de ramener le taux d'inflation au-dessous de 2 p. 100.

Chose tragique pour les immigrants, les réfugiés et tous les Canadiens, ce projet de loi fait le jeu de ceux qui n'ont aucun scrupule à utiliser l'immigration pour exciter les sentiments de xénophobie et de racisme, la bigoterie et d'autres maux afin d'encourager une politique et un programme économiques étroits.

Il est reconnu, dans l'ensemble, que la politique d'immigration sert de couverture politique pratique à ceux qui défendent des politiques fondamentalement racistes et sexistes. Ces politiques font partie du même registre qui s'attaque aux programmes comme l'équité en matière d'emploi, à l'équité salariale et à des lois du travail équitables. Paradoxalement, ceux qui voient dans l'immigration une source de main-d'oeuvre bon marché partagent souvent la même philosophie politique de droite. Il s'agit du registre politique qui attaque les immigrants les plus vulnérables — les immigrantes et les employés de maison parrainés, ainsi que ceux qui cherchent à trouver refuge au Canada.



Nous suggérons donc, au lieu de s'en prendre à l'immigration, d'appliquer une politique de plein emploi. C'est avec une stratégie reposant sur le plein emploi et l'équité que les Canadiens peuvent et pourront tirer pleinement parti de leurs possibilités. Cette stratégie suppose un programme économique qui donne droit à tous les travailleurs, y compris les immigrants, d'accéder à des emplois rémunérateurs, une économie permettant à tous et à chacun de trouver du travail et une société libérée des obstacles au travail auxquels se heurtent les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des minorités visibles. Enfin, elle suppose l'équité salariale.

En raison des liens inextricables entre la politique d'immigration et d'autres politiques gouvernementales en matière d'emploi, le faible niveau d'investissement dans la formation assuré par les employeurs canadiens est l'une des conséquences de la politique canadienne d'immigration. Au lieu de forcer les employeurs à investir dans la formation de leur main-d'oeuvre, pendant des dizaines d'années, on leur a permis de recruter des travailleurs qualifiés à l'étranger. Le projet de loi C-86 ne met pas fin à cette pratique qui consiste à recourir uniquement à l'immigration pour combler les besoins de compétences. Au contraire, le projet de loi empire la situation en proposant d'imposer aux immigrants leur lieu d'établissement et de travail.

L'argument que l'on entend fréquemment à la défense de l'immigration de travailleurs spécialisés est qu'à court terme, il n'y a souvent pas d'autres choix parce qu'on n'a tout simplement pas au Canada les compétences requises.

Nous trouverions cet argument acceptable si la politique visait des circonstances rares ou exceptionnelles, mais, avec ce projet de loi, le gouvernement semble partir de l'idée que les manques de compétences seront permanents et à long terme.

Exiger des employeurs qu'ils fassent une recherche plus approfondie au Canada n'est qu'une solution partielle au problème. En fait, il faut adopter une politique nationale de formation qui oblige les employeurs à investir dans leurs effectifs. Cela peut se faire sous la forme d'un impôt de formation et de règles très strictes d'immigration afin de limiter le plus possible les tentatives des employeurs de recourir à l'immigration pour combler leurs besoins de compétences.

Nous croyons que les services aux immigrants devraient faire partie d'une palette adéquate de services sociaux offerts à tous les Canadiens et que les services d'établissement aux immigrants devraient inclure :

- un accès facile à l'emploi sans qu'il y ait exploitation;
- un accès à la formation ou au perfectionnement selon les besoins;
- un accès facile aux programmes d'enseignement de l'anglais ou du français langue seconde;
- le libre accès aux services de garderie afin de faciliter l'accès aux programmes d'enseignement linguistique et autres programmes d'intégration;



- le financement adéquat des programmes d'établissement des immigrants;
- un guide d'information sur la vie au Canada, y compris des indications sur la manière d'accéder aux services sociaux; et
- la reconnaissance des qualifications étrangères.

Le mouvement syndical canadien partage l'opinion du Jesuit Refugee Service of Canada selon qui tout système humanitaire se mesure à sa compassion qui, à son tour, se mesure à la volonté des responsables de reconnaître les faiblesses du système.

Nous croyons que l'immigration contribue à l'esprit et à la force du Canada comme le ministre l'a dit, mais que ce projet de loi n'entretient ou n'améliore pas les traditions sociales et humanitaires du Canada. Les mesures sont excessives et hors de proportion par rapport à celles dont nous avons besoin pour gérer notre programme d'immigration.

Ce document est présenté au nom du Congrès du travail du Canada avec tous ses respects.

Robert White,  
président

Dick Martin,  
Secrétaire-trésorier

Nancy Riche,  
vice-président exécutif

Jean-Claude Parrot,  
vice-président exécutif

## APPENDICE «C-86/23»



*Table de Concertation  
des Organismes de Montréal  
au Service des Réfugiés Inc.*

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA TABLE DE CONCERTATION  
DES ORGANISMES DE MONTRÉAL AU SERVICE DES  
RÉFUGIÉS AU COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86  
LE 12 AOUT 1992 A OTTAWA**

Avant-propos

Créée il y a 13 ans, la **Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés** représente actuellement 59 organismes dans la région de Montréal.

En tant que regroupement d'organismes non-gouvernementaux œuvrant au niveau de l'accueil et de l'aide aux réfugiés, nous avons pris connaissance du projet de loi C-86. Tout d'abord, ce qui nous a le plus frappé dans ce texte de loi et dans les publications accompagnant le projet de loi est le langage utilisé à l'encontre des réfugiés qui sont constamment associés à des illégaux, des abuseurs, des faux-immigrants, des criminels, des terroristes, etc... Ceci est tout-à-fait injustifié et étonnant de la part d'un gouvernement qui se vante internationalement d'être à l'avant-garde de la défense des droits de la personne. Il est également étrange qu'une loi d'immigration, ayant pour objectif principal la gestion de l'accueil de nouveaux arrivants, comporte autant de dispositions répressives et discriminatoires et de mesures d'exception qui d'un point de vue juridique défie le code criminel.

Bref, nous sommes extrêmement inquiets quant à l'orientation générale de la nouvelle loi en matière de réfugiés que le gouvernement fédéral tente d'instaurer. En effet, en lisant attentivement le texte de loi proposé, il ressort clairement que les autorités d'immigration se préoccupent d'avantage à ériger des obstacles de tout genre pour empêcher les personnes d'accéder librement au processus de détermination du statut de réfugié que d'assumer les responsabilités canadiennes de protection des réfugiés.



### Commentaires généraux

En ce qui nous concerne, nous sommes particulièrement préoccupés par tous les aspects de la vie quotidienne des requérants du statut de réfugié, de leur bien-être et surtout de leurs problèmes psychosociaux, spécifiques aux réfugiés lorsqu'ils arrivent ici. S'ils vous arrivent de côtoyer quotidiennement des réfugiés, vous vous rendrez compte qu'être réfugié n'est pas chose facile et surtout, ce n'est pas un choix délibéré qu'une personne fait à un moment dans sa vie. C'est une situation d'urgence exceptionnelle qui est le plus souvent liée à une question de survie. En l'acceptant parmi nous, nous lui faisons pas une faveur, mais nous lui reconnaissons un droit.

Lorsqu'un revendicateur du statut de réfugié arrive à Montréal, il fait face à des problèmes d'adaptation à son nouvel environnement. Plusieurs de ces difficultés sont aussi le lot des immigrants, mais elles sont décuplées pour les revendicateurs qui ont dû fuir précipitamment leur pays, en laissant derrière eux famille et biens. L'impossibilité d'un retour dans leur pays d'origine; l'aliénation en raison des écarts culturels entre le pays d'origine et le pays d'accueil; l'apprentissage d'une nouvelle langue; les problèmes de santé souvent dûs à l'emprisonnement, à la torture, à la malnutrition ou à l'inadaptation au climat et surtout les difficultés d'ordre psychologique constituent autant de problèmes qui placent les revendicateurs dans une situation précaire. À ces problèmes s'ajoutent l'incertitude quant à l'avenir, l'impossibilité de faire venir sa famille et les difficultés supplémentaires pour planifier sa vie et sa carrière qui découlent de l'extrême lenteur du processus de régularisation du statut au Canada. L'attente prolongée que connaissent certains revendicateurs, conjuguée aux autres facteurs de stress, pèse lourd sur leur moral et sur leur vie familiale.

Avec ce projet de loi, le parlement transfère aux gestionnaires de l'immigration une partie importante des pouvoirs et des responsabilités en matière de protection des réfugiés alors que c'est justement aux élus de s'assurer que le Canada assume ses responsabilités internationales. Il va de soi qu'Immigration Canada n'a aucun intérêt particulier à garantir la protection des réfugiés. En s'obstinant à vouloir soumettre les requérants du statut de réfugié aux règles de l'immigration, le gouvernement renie les fondements d'un système de détermination du statut de réfugié juste et indépendant.

Dans le système actuelle un des défis majeurs est d'offrir aux réfugiés des ressources et des services leur permettant de surpasser les traumatismes auxquels ils ont à faire face. Le premier contact avec les agents d'immigration est, entre autre, un des facteurs traumatisant dans le cheminement du revendicateur du statut de réfugié lorsqu'il arrive au Canada.

Vouloir accélérer le processus est un objectif honorable que nous souhaitons ardemment voir aboutir, mais le faire aux dépens du libre accès au processus va à l'encontre des droits des réfugiés tels que formulés dans la Convention de Genève.

Nous savons que la grande majorité des revendicateurs acceptés au Canada provient de pays reconnus pour leurs violations systématiques des droits humains et leur non-respect des conventions internationales en matière de droits fondamentaux. Le nombre important de réfugiés, en provenance de ces pays et actuellement acceptés, justifie incontestablement l'accueil des réfugiés qui en font la demande et démontre qu'il est nécessaire de poursuivre une politique généreuse et humanitaire à l'endroit des réfugiés.

Considérant l'ampleur et la complexité du projet de loi, nous nous limiterons dans nos commentaires à certains aspects qui, selon l'ensemble des organismes d'aide aux réfugiés, amèneront une détérioration certaine du processus de détermination du statut de réfugié. Ceci accentuera encore plus les souffrances et les traitements inhumains auxquels sont exposés les demandeurs de refuge obligés de fuir leur pays. En ignorant l'aspect humain, qui devrait être prioritaire dans le débat entourant cet amendement de la Loi sur l'immigration, le gouvernement canadien semble oublier qu'il s'agit dans ce processus législatif de protéger et de respecter des vies humaines. Ce projet de loi, nous laisse douter que le gouvernement veuille fermer ses portes à l'accueil des réfugiés.

Nous ne rentrerons pas dans les détails juridiques : n'étant pas des spécialistes en la matière. Nos inquiétudes et nos critiques reposent sur l'expertise de spécialistes et d'avocats en matière d'immigration. Nous désirons souligner un certain nombre d'obstacles supplémentaires que le projet de loi prévoit pour ceux qui tentent de demander l'asile au Canada.

### La remise en cause du libre accès au processus de détermination du statut de réfugié

Avec la nouvelle loi un revendicateur sera immédiatement confronté, lors de son arrivée, à une enquête par un agent d'immigration principal qui pourra avoir des conséquences irréversibles sur la demande du statut de réfugié. Ce fonctionnaire, représentant les intérêts en matière d'immigration du Canada, aura le pouvoir de décider si une demande est admissible et recevable. Dans le cas d'une décision négative le demandeur sera renvoyé sur-le-champ sans aucun recours possible.

En octroyant aux agents d'immigration de tels pouvoirs décisionnels, sans toutefois établir des procédures concrètes à suivre, on peut s'attendre à des décisions arbitraires qui pourront être fatales pour le demandeur de refuge qui, à son tour, n'aura aucun moyen de se défendre. Il faut savoir qu'à cette étape, le réfugié est extrêmement vulnérable, étant dans un état de grande insécurité et d'épuisement, ne comprenant pas toujours ce qui lui arrive, ne connaissant pas ses droits, ne parlant pas la langue. Il est alors totalement à la merci du bon vouloir et de l'humeur d'un agent d'immigration. Par ailleurs, nous nous inquiétons du fait que les décisions que pourrait prendre l'agent d'immigration principal, en vertu de ses nouveaux pouvoirs, ne sont pas assujettis à un appel ou à une révision.

Sans avocat et avec le fardeau de la preuve, il est évident que le réfugié ne sera pas en mesure de défendre convenablement ses intérêts. Rappelons que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne constituent au Canada des droits fondamentaux reconnus par la Charte. Par conséquent il est impératif, lorsque ses droits risquent d'être remis en cause, qu'une personne puisse bénéficier de la présence d'un avocat. Surtout que les expériences des années antérieures ont démontré que c'est justement à cette première étape que sont commises les erreurs de jugement et d'appréciation les plus nombreuses.

La nouvelle loi permettra de renvoyer immédiatement les réfugiés déboutés vers des tiers pays "sûrs". Selon ces dispositions de la loi, le Canada n'aura plus à se préoccuper, si un demandeur de refuge pourra bénéficier de la protection du pays de renvoi, s'il craint des représailles dans son pays d'origine. Dorénavant, le Canada n'exigerait plus de garantie autre que la signature de la Convention, indépendamment de la situation dans le pays en question. En guise d'exemple, citons l'attitude récente des États-Unis face aux réfugiés haïtiens.



Et même si certains pays se conforment aujourd'hui à leur engagement en matière de droits de la personne et de droits des réfugiés, qui nous assurent qu'ils le feront demain. Certains pays peuvent temporairement être sujet à une déstabilisation suite à un coup d'état, à un conflit interethnique ou autre, ce qui pourrait être fatal pour certaines personnes retournées de force dans ces pays.

Les notions de criminalité et de sécurité nationale, telles que définies dans le projet de loi, sont une autre barrière importante que les revendicateurs auront à franchir lors de leur arrivée. Ainsi, au moindre soupçon de l'agent d'immigration, le revendicateur devra prouver qu'il n'a jamais commis d'activités criminelles ou d'actions illégales qui pourraient constituer un crime au Canada ou qu'il n'est pas membre d'une organisation suspecte. Les notions de membre d'organisation sont d'ailleurs tellement évasives, qu'elles pourraient facilement inclure les membres du Parti Républicain américain ou les employés de la Gendarmerie Royale Canadienne en matière d'activités illégales ou "terroristes". Étant en plus des procédures d'exception, il ne sera pas possible d'invoquer des arguments constitutionnels en guise de défense, ce qui constitue un fait nouveau dans la législation canadienne.

Nous sommes convaincus que l'ensemble de ses nouvelles mesures rendrait, si elles rentrent en vigueur, le système actuel encore plus difficile d'accès et empêcherait des réfugiés, qui craignent avec raison d'être persécutés, de faire une demande d'asile au Canada.

La nouvelle législation comprend en outre toute une série de mesures discriminatoires contre les revendicateurs du statut de réfugié que nous déplorons sévèrement : l'informatisation systématique des empreintes digitales et de la photo d'identité, la pénalisation des réfugiés sans documents, le risque de détention arbitraire.

Nous tenons également à réitérer notre vive préoccupation quant à l'inexistence d'un droit d'appel suite à une décision contestable de la part de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Non seulement le projet de loi n'apporte aucune solution à ce problème, mais la loi veut réduire encore d'avantage la possibilité déjà limitée d'une révision sur des points techniques de droit, en la transférant de la Cour

Fédérale d'appel au tribunal de première instance. Ainsi, il sera plus difficile pour un réfugié d'arriver à la Cour Suprême qu'une personne accusée de vol à l'étalage au dépanneur du coin.

### Conclusion

La **Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés** déplore que le gouvernement fédéral n'a aucunement tenu compte des recommandations faites par les ONG afin d'améliorer le système de détermination du statut de réfugié. Il a également trouvé négligeable l'importance de procéder à des consultations préalables. Les procédures législatives en cours sont, à leur tour, menées de façon à empêcher tout débat public et démocratique sur ce projet de loi. La rapidité avec laquelle le gouvernement compte faire adopter ces amendements par le parlement montre à quel point il est réticent à tout débat de fond qui s'avère plus que nécessaire.

### Recommandations au Comité législatif

Nous recommandons au Comité législatif:

- de ne pas procéder à l'étude du projet de loi C-86 tant qu'il n'y aura pas eu de consultations préalables de toutes les parties concernées.
- d'exiger du gouvernement fédéral que le projet de loi soit déféré à la Cour Suprême pour déterminer sa conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés.
- de s'assurer que chaque personne ait droit à un avocat ou à un conseiller à partir du moment où il fait sa demande de réfugié.
- de s'assurer qu'aucune personne demandant le statut de réfugié ne puisse être expulsée sans avoir eu accès à un tribunal indépendant qui aura examiné le fondement de leur demande.
- de s'assurer que toute décision concernant les requérants du statut se fasse de manière juste et équitable lors de procédures non-contradictoires et indépendantes de tout critère d'immigration.
- de prévoir une instance d'appel qui aura le pouvoir de réviser le fondement de toute décision.

**APPENDICE «C-86/24»**

TEXTE SOUMIS AU COMITÉ LÉGISLATIF  
SUR LE PROJET DE LOI C-86

PAR L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES AVOCATS ET AVOCATES  
EN DROIT DE L'IMMIGRATION  
(A.Q.A.A.D.I.)

445, boul. St-Laurent  
Montréal (Québec)  
Canada H2Y 3T8  
Tél.: (514)954-3471  
Fax : (514)954-3451



Remarques préliminaires

L'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (A.Q.A.A.D.I.) est l'association au Québec qui regroupe à peu près tous les avocats qui pratiquent dans ce domaine. Elle compte aujourd'hui quelque 80 membres qui presque tous pratiquent à peu près uniquement en immigration. Nous avons comme clients autant des immigrants que des réfugiés.

Nous aimerions que le Comité législatif note certaines choses avant de nous entendre. Les fonctionnaires qui ont eu la tâche de rédiger le projet de loi s'y sont préparés durant des mois, sinon des années. C'était leur travail et plusieurs y ont travaillé à certains moments à temps plein. Les groupes qui viennent présenter leurs remarques sont souvent, comme nous, des bénévoles qui ont préparé leurs remarques en dehors de leurs heures de travail. Également, nous avons eu à étudier ce projet de loi de façon précipitée, en pleine période estivale.

Nous vous livrons ici les quelques remarques que nous ont inspirées le projet de loi C-86, mais ajoutons qu'elles sont loin d'être exhaustives, qu'elles pourront éventuellement être complétées et que ce n'est pas parce que nous n'avons pas fait de remarques quant à un article en particulier que nous l'approuvons.

Nous avons déjà une loi sur l'immigration particulièrement mal rédigée qui est loin d'être claire à qui en fait une première lecture, même s'il est un juriste accompli. Si les amendements étaient adoptés tels quels, on pourrait poser notre candidature pour la loi sur l'immigration la plus ambiguë et la plus mal rédigée. Dans les deux langues la rédaction est cahoteuse, bien que ce soit pire en français.

Mais il n'y a pas que la clarté qui pose un problème dans ce projet de loi. Il introduit plusieurs principes nouveaux totalement inacceptables.

Nous avons privilégié ici l'étude article par article, sachant que cette façon de procéder a le désavantage de ne pas faire clairement la critique des grands principes de base qui sous-tendent le projet de loi. D'autres que nous ont fait des présentations plus globales que nous endossons, comme le Conseil canadien pour les réfugiés ou la Table de concertation des organismes de Montréal pour les réfugiés.

## ÉTUDE DU PROJET DE LOI C-86

Les numéros d'article en marge sont ceux qui sont proposés pour modifier la Loi sur l'immigration.

6(1) Les derniers mots "si oui, dans quelle mesure" sont incompréhensibles.

6(3) La situation actuelle est la suivante : un réfugié reconnu comme tel au Canada a le droit de demander la résidence permanente; il devra cependant faire partie des catégories admissibles au Canada. On ajoute ici une réserve inexplicable c'est-à-dire qu'on semble vouloir adopter des règlements et un plan d'immigration qui limiterait le nombre de réfugiés qui pourront demander la résidence permanente au Canada. Si ce n'est pas cela que cet article dit, il faudra que le Ministre s'explique là-dessus.

6(8) Cet article empêche une famille d'immigrer au Canada quand un de ses membres est inadmissible. Il faudrait que la loi prévoit deux choses :

a) si une famille détermine que le membre de cette famille inadmissible ne viendra pas au Canada et que cette détermination est formelle, l'inadmissibilité de ce membre ne devrait pas empêcher les autres d'immigrer au Canada.

b) si un des membres de la famille est déjà au Canada comme résident permanent ou citoyen canadien, l'inadmissibilité de l'un des membres ne pourrait empêcher la réunification de la famille.

9(1.2) Il serait beaucoup plus simple d'indiquer que le visiteur a comme fardeau de prouver à l'agent des visas qu'il est un visiteur de bonne foi. Prouver qu'il n'est pas un immigrant est une tâche impossible et qui permettra un traitement tout à fait arbitraire.

10.2(1) L'article en anglais et en français est incompréhensible.

12(1) Le principe de cet article est particulièrement clair et correspond à l'article 12(1) actuel. Nous ne savons absolument pas pourquoi on a ajouté "sous réserve des règlements"; on ne sait pas ce qu'a en tête le législateur quand il prévoit cette réserve.

19(1)c.1 Les autorités de l'immigration ont déjà, avec la loi actuelle, la possibilité d'empêcher des personnes d'entrer au Canada quand elles ont des motifs raisonnables de croire certaines choses : qu'elles sont des espions, des membres du crime organisé ou des terroristes; même si aucune preuve véritable est apportée, les motifs raisonnables de croire que la personne fait partie de ces catégories sont actuellement suffisants pour l'inadmissibilité. Nous croyons que cette exception aux règles habituelles de preuves est vraiment la limite qui peut être acceptée. Nous sommes absolument opposés au fait que les motifs raisonnables puissent être utilisés pour laisser entendre qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction ou a commis un fait, acte ou omission. Jusqu'à maintenant, les services d'immigration pouvaient très bien faire la preuve sans utiliser les supposés motifs raisonnables. Il n'y a aucune raison pourquoi la pratique actuelle serait changée en permettant de façon tout à fait arbitraire à un agent d'immigration de déclarer une personne inadmissible. A noter également qu'il ne s'agit pas seulement du Code criminel mais de toute loi fédérale.

19(1)c.2 Cet article est tellement large qu'il pourrait inclure à peu près tout le monde au Canada. Il y a deux ou trois degrés de motifs raisonnables dans cet article et tous sont inacceptables : les motifs raisonnables de croire qu'une personne est membre d'une organisation ou a été membre d'une organisation; deuxièmement motifs raisonnables de croire que l'organisation a commis des actes criminels ou une infraction aux termes d'une loi fédérale. Nous avons donc deux étages de motifs raisonnables. Egalement il est tout à fait possible qu'une personne ait été membre d'une organisation et l'ait quittée et que l'organisation ait commis des actes criminels par la suite; cette personne serait ici inadmissible pour des raisons que nous ne pouvons comprendre. D'autre part, le crime par association est complètement absent de notre législation canadienne et c'est, à notre connaissance, la première fois qu'on l'introduit. Dans cet article également il n'y a aucune limite du côté des peines maximales. Donnons ici un exemple absurde qui rendrait une personne inadmissible. Une personne a été membre d'un club de chasseur et s'en est retirée; les membres du club ont chassé au printemps alors que la chasse n'était pas permise en cette saison,



contrairement à la Loi sur les oiseaux migrateurs par exemple. L'ancien membre serait à ce moment inadmissible au Canada.

19(1)e)iv Il s'agit ici encore de deux critères de motifs raisonnables qui se multiplient. Si un agent d'immigration a des motifs raisonnables de croire qu'une personne fait partie d'une organisation et qu'on a des motifs raisonnables de croire que cette organisation commettra (noter ici le futur) des actes répréhensibles, cette personne est inadmissible. Le nombre de niveaux de motifs raisonnables est inacceptable ici et laisse beaucoup trop de place à l'arbitraire.

19(1)f)(iii) Les mêmes commentaires s'appliquent ici.

19(1)k Cet article est particulièrement vague et nous avons beaucoup de difficultés à déterminer comment une personne peut être un danger envers la sécurité du Canada et ne pas faire partie des alinéas e), f) ou g) ou a), c) ou l). Nous avons l'impression que cet article est totalement inutile et délibérément vague. Si cet alinéa est adopté, une personne pourra être dans une catégorie d'inadmissibilité sans qu'on sache du tout comment le Ministre et le Solliciteur général en sont venus à cette conclusion, étant donné que nous ne voyons pas qui peut se trouver en dehors des catégories déjà mentionnées et qui serait toujours un danger envers la sécurité du Canada.

19(1)l Cet article ainsi que l'article 19(1.1) qui le complète ne sont pas "administrables" par l'immigration, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas de possibilité véritable d'empêcher correctement ceux qu'on imagine qu'on veut empêcher ici de venir au Canada. De plus, le gouvernement sera constamment dans l'embarras avec cet article étant donné que toutes les organisations ethniques et les individus bien pensants vont régulièrement accuser le gouvernement d'avoir permis à tel ou tel individu d'avoir été admis au Canada. On accusera certainement le gouvernement de n'avoir pas appliqué la loi dans un cas particulier ou d'avoir, de façon inacceptable, admis une personne parce que son admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

Donnons ici certains exemples comme illustration. Il est tout à fait raisonnable de croire

que s'il y a une rencontre au Canada de la francophonie, du Commonwealth ou de l'O.E.A. qu'un grand nombre des invités seraient visés par l'article 19(1)). Serait-il alors nécessaire de leur envoyer en même temps que l'invitation une attestation comme quoi leur admission n'est nullement préjudiciable à l'intérêt national. Un exemple encore plus loufoque serait celui de Laurent Fabius ou de quelque autre personne ayant été au Gouvernement français ou même ayant été juge au moment où le Gouvernement français se rendait responsable de l'attentat contre le Rainbow Warrior en Nouvelle-Zélande et qui s'est soldé par la mort d'un photographe, comme tout le monde le sait.

N'oublions pas également que, suivant le nouvel article 46.01(1), une personne visée par 19(1) ) serait inadmissible à demander un statut de réfugié au Canada, sa demande étant irrecevable.

19(2)a) et b) A 19(2)a), le législateur décide de renverser la jurisprudence et la pratique qui s'était établie depuis longtemps. Le principe est le suivant : une personne qui commet un acte criminel punissable de moins de 10 ans (donc généralement moins grave que ceux mentionnés au paragraphe 19(1)c)) est inadmissible au Canada. Par contre, une personne doit commettre ou doit avoir commis deux infractions pour être inadmissible, les infractions étant évidemment moins importantes que les actes criminels. Les actes mentionnés à 19(2)a) peuvent être poursuivis suivant le Code criminel suivant deux procédures distinctes, soit la mise en accusation ou la procédure sommaire. La procédure sommaire est celle qui est réservée pour les infractions. La Couronne choisit la procédure sommaire quand les faits ne justifient pas un acte d'accusation, c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme moins importants.

Jusqu'à maintenant, la jurisprudence avait déterminé que le choix de la Couronne était déterminant et faisait d'un crime optionnable une infraction si la Couronne avait choisi de poursuivre par procédure sommaire. Cette jurisprudence est maintenant renversée. C'est-à-dire que si la Couronne choisit de poursuivre par procédure sommaire une personne coupable d'un vol à l'étalage de 5 \$, ce choix n'a plus de conséquence et la

personne en question devient totalement inadmissible au Canada.

19(2)a.1 Les mêmes remarques que nous avons faites plus tôt quant aux motifs raisonnables s'appliquent ici.

19(2)b)(ii) Même chose également.

20(2) Il faut ici donner un peu le contexte de la pratique concernant cet article. Il n'a pas été écrit pour empêcher les réfugiés de venir au Canada. Cet article était simplement une réponse à une question pratique : il est évident qu'il n'est pas possible d'avoir des agents d'immigration disponibles ou des arbitres disponibles à chaque fois qu'une personne tente d'être admise au Canada. Il était donc évident de demander aux personnes qui résidaient ou séjournaient aux États-Unis de retourner aux États-Unis pour revenir aussitôt qu'un arbitre ou qu'un agent d'immigration allait être disponible.

On a utilisé cet article dans les dernières années de façon systématique pour décourager les revendications de statut de réfugié de personnes qui venaient des États-Unis. En leur disant de façon automatique qu'il n'y avait jamais d'arbitre disponible, on les renvoyait vers les États-Unis et on ne les convoquait pas avant un ou plusieurs mois après leur demande de statut de réfugié. Cela en a découragé plusieurs. Bien qu'il y ait eu à certains moments un flot de réfugiés continu par certains ports d'entrée, il n'y avait jamais d'arbitre disponible pour entendre les causes ou c'est ce qu'on disait en tout cas. Cette façon de procéder a causé un très grave problème aux services sociaux américains près des frontières, sans compter évidemment les problèmes encourus par les revendicateurs eux-mêmes.

Jusqu'à maintenant cette situation s'appliquait généralement à ceux qui venaient au Canada par voie terrestre. Une décision de la Cour fédérale a défini le mot "séjour" comme on devrait l'entendre normalement, c'est-à-dire comme étant autre chose qu'un passage par les États-Unis. C'est cette décision qu'on veut renverser par le nouvel article 20(2). Il est évident maintenant que toute personne en provenance des États-Unis, même en transit, pourra y être renvoyée.



On avait, dans le passé, détourné le sens de l'article 20(2). On a maintenant l'intention de le détourner de façon systématique et sans aucune exception.

23(4)

L'article actuel pose un certain problème. Pour les revendicateurs de statut de réfugié qui sont les plus nombreux à devoir subir une enquête suivant les articles 19(1)i) et 19(2)d, l'enquête est souvent de pure routine, c'est-à-dire que le revendicateur admet ne pas avoir de visa ou ne pas avoir un passeport valable, etc. Aujourd'hui les enquêtes de ce type se font sur papier et ne dérangent aucun arbitre ni aucun commissaire.

On a compris que le législateur voulait éliminer cette première étape de l'enquête pour les demandes de statut de réfugié. On doit également comprendre qu'il n'y a pas que des réfugiés qui passent à l'enquête mais qu'il y a un certain nombre de personnes qui considèrent devoir contester la décision d'un agent d'immigration à l'effet qu'elles se trouvent dans les catégories mentionnées au nouvel article 23(4). Il pourrait s'agir des résidents de retour, des visiteurs qui considèrent que leurs passeports sont valables, etc. Nous considérons que la personne devrait avoir le choix d'avoir une véritable enquête devant un arbitre ou d'être immédiatement visée par un agent principal comme étant membre des deux catégories mentionnées au paragraphe 23(4).

23(5)

Mêmes remarques que celles que nous avons faites à 20(2).

25

Cet article concerne le permis de retour des résidents permanents. L'article 24 indique qu'un résident permanent qui a l'intention de cesser de résider en permanence au Canada cesse d'être un résident permanent. Une personne qui réside pour plus de six mois dans une période d'un an à l'étranger est présumée avoir cessé d'être un résident permanent. Évidemment cette présomption est réfutable quand l'intention n'y est pas. C'est justement ce à quoi servait le permis de retour. Une personne qui désirait rester pour plus de six mois à l'étranger se munissait d'un permis de retour en ayant convaincu un agent d'immigration qu'elle voulait revenir pour

résider en permanence au Canada. Il s'agissait là d'une garantie de ne pas avoir de problème en revenant au Canada.

Aujourd'hui, si l'on retire le permis de retour, le résident de retour sera à peu près certain d'avoir des problèmes s'il revient plus de six mois après son départ et, comme nous l'avons dit plus tôt, il n'aura pas droit à une enquête devant un arbitre. Nous considérons qu'il n'y a aucune raison d'abroger l'article 25.

27(1)a) Nous référons ici aux commentaires que nous avons faits à l'article 19(1)c.2, etc.

27(1)a.1) Nous voulons ici faire les mêmes remarques que celles que nous avons faites à 19(1)c.1). Nous voulons cependant ajouter ceci : il y a ici une double hypothèse ou un double conditionnel dans les mots "constitueraient une infraction qui pourrait être punissable par voie de mise en accusation". Ce double conditionnel est inacceptable. On pourrait facilement dire également qu'une personne qui a été acquittée à l'étranger pourrait être considérée par un agent d'immigration comme étant quand même coupable, car celui-ci jugerait que l'acquittement ne s'est pas fait selon ses règles à lui.

Cet article donne le droit à un agent d'immigration d'amener une personne en enquête et l'arbitre pourrait appliquer des critères qui sont encore plus faibles que ceux exigés lors d'une enquête préliminaire. N'oublions pas ici qu'il s'agit d'un résident permanent.

27(1)a.3)(ii) Mêmes remarques que celles faites antérieurement.

27(2)d) On a rajouté ici les mots "procédure sommaire", ce qui permettrait à un agent d'immigration d'empêcher un très grand nombre de personnes d'entrer au Canada. Par exemple, une personne ayant été condamnée au Canada pour avoir été trouvée dans une embarcation sans un gilet de sauvetage est visée par cet article et pourrait être renvoyée du Canada.

27(2)(i) Actuellement une personne qui est visée par un avis d'interdiction de séjour et qui ne respecte pas son obligation de quitter dans un délai imparti doit revenir devant un arbitre et une

ordonnance d'expulsion sera rendue. Il reste toujours la possibilité d'expliquer valablement le fait qu'une personne ne soit pas partie dans le délai prévu. Dans ce cas, il pourrait très bien ne pas y avoir d'enquête, ce qui se fait d'ailleurs assez souvent.

Malheureusement, maintenant un avis d'interdiction de séjour non respecté sera automatiquement transformé en renvoi.

27(2.1) Pour une fois, nous n'avons que des félicitations à faire pour cette modification qui corrige bien des problèmes que certains visiteurs ont eus dans le passé.

27(3)et(4) Même si la juridiction de l'agent principal de prendre une mesure d'interdiction de séjour devrait exister dans des cas qui généralement ne posent pas tellement de problèmes de preuve, nous sommes tout à fait contre qu'il n'y ait pas enquête ici et que le processus judiciaire soit complètement écarté. Nous considérons que toute personne qui fait l'objet d'un rapport après avoir été admise au Canada doit avoir le droit d'être entendue par un arbitre. Rappelons ici que s'il n'y a pas de processus judiciaire dans un cas qui affecte de façon évidente les droits d'une personne, c'est-à-dire que cette personne n'a pas d'audition, n'est pas représentée par avocat, ne sait pas ce qui lui est reproché, n'a aucune possibilité de corriger de quelque façon que ce soit un rapport fait contre elle, cette façon de procéder sera de façon certaine cassée par la Cour fédérale. Même la Loi sur l'immigration de 1952 prévoyait une audition bien qu'imparfaite; cet amendement nous ramène à la préhistoire.

28(1) Nous exigeons également ici qu'il y ait un processus judiciaire.

29(1) Nous sommes d'avis que l'enquête ne doit pas être publique. Nous sommes d'accord avec l'ancien texte qui exigeait que la personne qui avait un avis contraire à la règle du huis clos explique ses raisons et que la publication des faits ne lèserait pas l'intéressé ou sa famille. Nous considérons que les raisons qui militent en faveur de la confidentialité sont impérieuses. En effet, il arrive extrêmement souvent que les personnes qui sont sujettes à enquête y feront



certaines révélations qui les mettraient en danger si ces révélations étaient connues. Il va de soi qu'il est parfois difficile de démontrer que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne pourrait vraisemblablement être mise en danger. Nous considérons que la règle que la justice doit être publique ne peut dans les cas d'immigration être appliquée. Dans les cas de droit matrimonial ou dans les cas où des jeunes sont impliqués au Tribunal de la jeunesse, nous avons le huis clos sans que cela soit nécessaire d'expliquer le pourquoi de ce huis clos. Cela est évident. Dans les cas d'immigration cela est également évident.

Si une personne désire que son enquête soit publique pour s'assurer que justice sera faite, c'est tout à fait son droit de le faire avec la loi actuelle. Nous croyons que seul l'intéressé doit décider à ce sujet.

Si on fait une relation avec ce qui se passe en droit criminel, il est certain que les accusés préféreraient que leur cause soit généralement à huis clos. Il y a ici cependant l'intérêt du public et l'intérêt des victimes qui sont en jeu et il est préférable que les procès soit publics pour être assuré que justice est bien rendue. Dans les cas d'immigration ceci ne se justifie pas.

32(7) Avec la loi actuelle, l'arbitre doit suivre certains critères avant de déterminer s'il rendra un avis d'interdiction de séjour ou une ordonnance de renvoi. Ces critères disparaissent maintenant pour une totale absence de critère. Nous n'avons aucune idée de ce que veut dire l'article 32(7) et ne comprenons pas comment un arbitre pourra déterminer maintenant si l'intéressé doit être interdit de séjour ou renvoyé.

32.02(1) Nous sommes assez d'accord qu'une personne qui quitte après un avis d'interdiction de séjour puisse faire vérifier son départ. D'autre part, nous ne comprenons pas du tout ce que veut dire l'article 32.02(1). Il est évident ici qu'un agent d'immigration à la frontière peut changer la décision d'un arbitre en refusant de délivrer l'attestation de départ. D'un autre côté, cet article empêche une personne de prouver qu'elle est véritablement partie si, pour une raison ou pour une autre, l'attestation n'a pas été

délivrée juste au moment du départ. Nous considérons qu'il est impérieux de permettre une autre preuve de cedit départ.

33(1) La majorité légale au Canada est de 18 ans. Nous ne comprenons pas pourquoi on peut renvoyer un enfant de 18 ans quand un de ses parents est renvoyé du Canada. C'est sans aucun doute contraire à la Charte selon l'article 15.

38.1 Cette déclaration est de fort mauvais goût. Il n'y a aucune raison de l'inclure dans cette loi. Nous croyons que cette rédaction rend confus les objectifs de la loi et nous ne sommes pas d'accord que les résidents permanents ne peuvent prétendre que de façon limitée à des droits. Nous devons également dire que le réfugié a des droits évidents selon la Convention de Genève et qu'on l'a volontairement oublié ici. Nous sommes d'avis que cet article est inutile et que son interprétation pourrait amener la suspension de droits fondamentaux prévus à la Charte.

40.2 Le législateur n'a pas à présumer à l'avance qu'une question constitutionnelle serait écartée par l'application de l'article 1 de la Charte. La Charte et le pouvoir du tribunal qu'est l'arbitre doivent fonctionner normalement y compris dans des questions de sécurité.

45(1) Il est tout à fait inacceptable que l'agent principal soit la personne qui doit décider de la recevabilité d'une revendication au statut de réfugié. Cette décision doit être prise soit par un arbitre, soit par la section du statut, dans une procédure judiciaire.

45(4)et(5) Compte tenu qu'on exige que le revendicateur prouve que sa revendication est recevable et qu'il est obligé de fournir les renseignements exigés par l'agent principal, nous considérons que cette procédure doit se faire de façon judiciaire avec le droit d'être représenté par un avocat.

46.01(1)a) Les mots "dans lequel il peut être renvoyé" ne sont pas clairs. Nous avons l'impression que l'on veut dire que le pays où la personne pourrait être renvoyée va donner l'assurance qu'elle va le reprendre avec les mêmes droits qu'elle avait quand elle avait été reconnue comme réfugié. Si c'est bien cela que l'on veut dire, qu'on le dise clairement. Avec cette formulation, nous serions d'accords.

- 46.01(1)b) Nous avons toujours été contre l'idée d'un tiers pays sûr et aucune formulation quelle qu'elle soit ne sera acceptable par notre association. L'expérience d'un article semblable depuis 1989 a démontré que cette notion n'était d'aucune utilité et l'article devrait donc être enlevé.
- 46.01(1)e) Un revendicateur du statut de réfugié peut être l'objet d'une clause d'exclusion parce qu'il a commis des actes criminels ou autres actes contraires aux principes des Nations-Unies. D'autre part, la Convention de Genève prévoit qu'une personne dangereuse peut être renvoyée même si elle a été reconnue comme réfugié. Enfin notre loi prévoit déjà, suivant l'accord du Ministre, qu'une personne ayant commis un acte criminel punissable de plus de dix ans soit renvoyée du Canada. Il est donc tout à fait inutile d'imposer ce critère d'irrecevabilité. Nous avons déjà fait des remarques sur l'article 19(1)c.1) concernant les motifs raisonnables de croire... et nous considérons qu'il est incroyable de penser que ce genre de motifs pourrait empêcher une personne de demander un statut de réfugié. Quant aux autres alinéas, il est inacceptable que l'arbitre décide qui a une demande recevable suivant des constatations qui peuvent être tout à fait arbitraires.
- 46.01(3) Nous réitérons ce que nous avons déjà indiqué à propos du tiers pays sûr. Cependant, il est totalement incompréhensible qu'on puisse considérer le pays de provenance de l'intéressé alors que cette personne y a séjourné de façon illégale.
- 46.04(3) Nous sommes assez heureux que le réfugié puisse faire sa demande de résidence permanente en incluant immédiatement les personnes à sa charge. Cependant, l'alinéa 3 l'empêche de devenir résident permanent si une de ces personnes à charge était inadmissible. Cela prendra une enquête faite à l'étranger qui peut être extrêmement longue et qui évidemment empêchera le réfugié lui-même de devenir un résident permanent. On voulait sauver du temps. Il est évident qu'on n'en sauve pas du tout. On répète ici que les critères de 19(1)c.1 et c.2 concernant la criminalité possible sont inacceptables.



- 46.04(8) Nous n'avons aucune idée de ce que veulent dire les mots "papiers d'identité acceptables". D'autre part, il devrait être possible d'identifier une personne sans qu'il y ait un document d'identité formel.
- 46.07(5)et(6) Il serait utile que le texte français ressemble au texte anglais ou vice versa. Quant au paragraphe 6, il est assez difficilement compréhensible compte tenu du paragraphe 5 qui n'est pas particulièrement clair.
- 49(1)d) Certaines personnes ont un sursis de sept jours et d'autres plus s'il elles font une demande devant la Cour fédérale, par exemple pour attaquer une décision de la section du statut. Dans ce dernier cas, le sursis sera ramené à sept jours dans une multitude de circonstances souvent injustifiées. Reprenons l'exemple que nous donnions plus tôt sous l'article 27(2)d). Un individu n'avait pas son gilet de sauvetage alors qu'il devait l'avoir. Il a été condamné. Dans son cas, il n'aura droit qu'à un sursis de sept jours même s'il fait une demande devant la Cour fédérale. S'il avait son gilet de sauvetage, il est sauvé.
- 49(1.1)b) Il est inconcevable qu'il n'y ait pas de sursis pour une personne en provenance d'un pays dit sûr.
- 55.1 En plus du français difficilement compréhensible, il faudrait corriger le texte ici pour que seules les dépenses véritablement encourues soient remboursées.
- 57(1) Nous sommes d'accord que l'arbitrage ne soit plus maintenant sous la tutelle du Ministre. Par contre nous ne voyons pas l'avantage de l'inclure maintenant comme section de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y aurait plutôt avantage à ce que l'arbitrage soit complètement autonome de la C.I.S.R. puisque sa juridiction n'a pas de rapport avec ce que fait la C.I.S.R.
- 61.(3) On a gardé dans la nouvelle loi le même pourcentage de juriste, c'est-à-dire 10% des membres de la section du statut et de la section d'appel. Nous croyons que d'importantes questions juridiques se sont posées depuis la création de la C.I.S.R. et qu'il serait nettement préférable que

ce chiffre monte à 20%. Il faut noter que l'arbitrage est devenu un tribunal dont les décisions sont de qualité nettement supérieure depuis que la plupart des arbitres sont des avocats.

65(3) Quant aux directives que le président pourra donner aux membres, on a compris qu'il s'agissait de directives générales et non individuelles. Il serait préférable d'indiquer qu'elles seront de portée générale. Il est essentiel également que ces directives soient publiques et que la loi le spécifie.

69(2)et(3) Nous ne sommes absolument pas d'accord pour les raisons déjà énumérées que les causes de réfugiés soient publiques.

69.1(10.1) Cet article crée deux régimes différents. Dans le deuxième système, il faut que les deux membres soient d'accord pour que la personne soit acceptée comme réfugié. Les raisons de cet article sont très nébuleuses et sont certainement contraires à la Charte.

69.5(3) Auparavant, il fallait consentir pour qu'un appel soit entendu devant un membre au lieu de trois membres. Avec le nouvel article il n'est plus nécessaire d'y avoir un consentement et il est donc tout à fait possible que tous les appels se fassent dorénavant devant un seul membre si le président en décide ainsi. La décision du président est beaucoup trop arbitraire et il est tout à fait possible qu'ainsi il n'y ait jamais plus qu'un membre qui siège. Nous pourrions suggérer qu'il y ait deux membres au lieu de trois dans les appels avec les mêmes principes que nous avons actuellement devant la section du statut, à savoir qu'une décision positive est suffisante.

82.1 et ss Notre association s'est plainte à plusieurs reprises, de même que les organisations représentant les réfugiés et les groupes ethniques, qu'il n'y ait pas d'appel véritable d'une décision concernant une demande de statut de réfugié. Nous réitérons cette plainte et prions le législateur de faire en sorte que cet appel soit définitivement établi. De façon subsidiaire, nous ne sommes pas d'accord à ce qu'une décision de la Cour fédérale de première instance ne soit pratiquement pas appelable devant la Cour d'appel fédérale. D'ailleurs les limites imposées par l'article 83(1) et suivants concernant les possibilités d'aller en appel sont totalement inacceptables.

103(6) Suivant la loi actuelle, une personne détenue doit être amenée devant un arbitre à tous les sept jours pour déterminer si la détention doit se maintenir. Dans certains cas, il n'est pas nécessaire de ramener le détenu devant un arbitre à tous les sept jours, particulièrement quand celui-ci n'y tient pas. En conséquence, nous suggérons que la révision de détention se tienne au moins à tous les sept jours, sauf si le détenu y renonce spécifiquement. Dans ce cas, par contre, il faudrait que la révision de la détention se fasse à tous les trente jours, malgré toute renonciation.

103(7) Le texte que nous avons actuellement est acceptable, c'est-à-dire qu'une personne peut être détenue quand elle constitue un danger ou qu'elle ne se représentera pas pour la continuation des procédures. Pour ceci, l'arbitre doit en être convaincu, sinon il doit remettre la personne en liberté. Le texte qui est proposé est tout à fait inacceptable, puisque le doute agit contre le détenu, ce qui va à l'encontre du principe fondamental du droit à la liberté. On introduit ici des nouveaux standards de détention qui sont contraires aux principes reconnus en droit criminel.

103(9) Pour les raisons mentionnées plus tôt, nous sommes contre les auditions publiques en matière de détention.

108.1 Une personne qui demande un statut de réfugié comprend que sa demande sera confidentielle. D'ailleurs, tout agent d'immigration s'empresse de le lui rappeler, comme d'ailleurs les commissaires et les agents d'audience.

Il va de soi qu'il comprend que s'il confie son cas au Gouvernement canadien il le fait avec confiance, sachant qu'il demande une protection et qu'il devrait l'avoir suivant les critères de la Convention de Genève.

Il est incompréhensible que le législateur prévoit échanger les renseignements obtenus lors d'une demande de statut de réfugié avec d'autres gouvernements et nous sommes outrés de lire cette proposition au nouvel article 108.1.



D'autre part, toujours à propos de cet article, la Convention de Genève exige qu'un pays signataire étudie la demande d'une personne qui se trouve sur son territoire et la protège si elle est reconnue comme réfugié. Il n'est pas permis d'envoyer le revendicateur dans un autre pays dans le cadre d'un présumé partage de responsabilité.

110(2)a) Cela peut être un fardeau énorme pour un réfugié d'être obligé de fournir des preuves ou autres formalités d'identification réglementaires, alors qu'il a quitté de façon précipitée son pays et n'a généralement aucun des documents exigés.

#### Dispositions transitoires

Art.111 Juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, si elle est adoptée, une personne pouvait avoir eu le droit d'aller en appel d'une décision de la section du statut. Ce droit lui permettait éventuellement de voir la décision en question réformée et non simplement renvoyée devant un autre panel de la section du statut. Nous considérons que, si une demande d'autorisation d'appel avait été logée avant l'entrée en vigueur de la loi, le droit de continuer en appel devant trois juges de la Cour d'appel fédérale devrait être maintenu.

APPENDICE «C-86/25»

(TRADUCTION)

EXPOSÉ DE M. ARTHUR C. HELTON  
DIRECTEUR, REFUGEE PROJECT  
LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS

AUDIENCES PORTANT SUR LE PROJET DE LOI C-86  
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET D'AUTRES LOIS EN  
CONSÉQUENCE

DU  
COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86  
CHAMBRE DES COMMUNES  
OTTAWA (ONTARIO)

Le 12 août 1992

Monsieur le Président et membres du Comité, je vous remercie de l'invitation à comparaître dans le cadre des audiences sur le projet de loi C-86. Depuis 1978, le Lawyers Committee for Human Rights s'affaire à favoriser, à l'échelle internationale, le respect des droits de la personne et la protection des réfugiés, y compris à défendre les principes de non-discrimination et de justice pour les réfugiés qui sollicitent la protection aux États-Unis et ailleurs dans le monde.

En plus de diriger le Refugee Project du Lawyers Committee qui a des bureaux à New York et à Washington, D.C., j'enseigne le droit de l'immigration et de la nationalité à l'école de droit de New York University et je préside le comité consultatif qui conseille le New York State Inter-Agency Task Force formé en 1986. J'ai été membre de nombreux comités consultatifs et comités de rédaction d'organismes d'aide humanitaire ainsi que de revues universitaires. Dans le cadre de mon travail, j'ai rédigé plus de quarante articles savants et témoigné devant le Congrès des États-Unis vingt fois environ.

Le projet de loi C-86 comporte des dispositions qui devraient donner aux instances canadiennes encore plus de marge de manoeuvre pour traiter certaines demandes de statut de réfugié et aider ceux qui sont admis comme réfugiés et leur famille à trouver des solutions opportunes au besoin de se rétablir de façon permanente.



Le présent exposé se concentre sur trois points essentiellement.

Tout d'abord, de quelle manière certaines dispositions du projet de loi C-86 sont susceptibles de violer des principes du droit international en matière de droits de la personne et de protection des réfugiés. Ensuite, la situation aux États-Unis dans l'optique des dispositions du projet de loi qui pourraient permettre de restreindre l'accès au processus de détermination du statut de réfugié au Canada. Enfin, les perspectives nord-américaines de coopération régionale en matière d'asile et de protection des réfugiés.

I. Les contraintes imposées par le droit international relatif au statut des réfugiés et au respect des droits de la personne

Le non-refoulement est un des principes fondamentaux du droit relatif au statut des réfugiés, c'est-à-dire le droit qu'a le réfugié de ne pas être renvoyé dans un territoire où il pourrait faire l'objet d'une éventuelle persécution. Il s'agit là d'un principe du droit international coutumier qui lie même les États qui ne sont pas signataires des traités internationaux. Par ailleurs, l'article 33 de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés, intégrée au Protocole de 1967,

impose cette obligation à tous les États signataires, y compris au Canada. L'article dispose notamment que:

Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques<sup>1</sup>.

#### A. Critères

L'alinéa 69.1(10.1a)) du projet de loi C-86 aux termes duquel le demandeur du statut de réfugié serait éconduit s'il a, "sans raison valable", "détruit ses papiers d'identité ou s'en est départi" pourrait servir à exclure de véritables réfugiés. L'application machinale par les arbitres de cette disposition, qui plutôt que de tenir compte des besoins de protection du réfugié s'attarde à un autre point sans rapport — la manière dont la personne est arrivée au pays — serait incompatible avec les normes internationales. Cette disposition devrait être retirée du projet de loi.

Les dispositions 69.1(10.1b) et c)) et 114(1)s.1) selon lesquelles le statut de réfugié est refusé au demandeur qui a "séjourné dans le pays" d'origine ou qui vient d'un "pays qui respecte les droits de la personne" créent aussi des difficultés.

Aux termes des deux, la demande est catégoriquement rejetée en fonction de facteurs qui, bien qu'ils soient peut-être pertinents pour évaluer si la crainte de persécution est fondée ou authentique, ne devraient pas servir de preuve juridique. Se fonder sur de tels faits pour évaluer les demandes priverait de véritables réfugiés du genre de justice personnalisée envisagée dans le traité à leur sujet. Ces dispositions devraient, elles aussi, être retirées du projet de loi.

#### B. Processus

De plus, il faudrait repenser le paragraphe 69.1(10.1) du projet de loi C-86 qui élimine les décisions en faveur des demandeurs du statut de réfugié lorsqu'il y a partage entre les deux arbitres. Cette mesure pourrait enfreindre le principe international qui consiste à accorder le bénéfice du doute. Bien qu'il n'existe aucune formule particulière pour appliquer cette norme internationale, par le passé, les instances canadiennes et d'autres ont toujours accordé le bénéfice du doute lorsque les deux arbitres n'étaient pas d'accord. Ce principe devrait guider l'énoncé de la politique tout comme l'application des critères, l'élaboration du processus et les décisions fondées sur des preuves. Il importerait de s'assurer que ce principe demeure intact dans le régime canadien<sup>2</sup>.



### C. Détention

Le paragraphe 103(6) du projet de loi C-86 susceptible de favoriser un plus grand recours à la garde parce qu'il limite l'examen des motifs à une période de 30 jours pose problème. Il est interdit de placer quelqu'un sous garde de manière arbitraire et prolongée de par le droit général relatif aux droits de la personne, y compris du paragraphe 9(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En matière d'immigration, la garde est autorisée uniquement pour garantir la comparution ou pour protéger la collectivité. Dans la mesure où le projet de loi C-86 assouplit la procédure établie pour garantir que les droits sont respectés par les autorités assurant la garde, les risques de détention arbitraire sont accrus.

### D. Recevabilité

Par ailleurs, il faudrait que le Canada, pour se conformer entièrement à l'obligation de non-refoulement des réfugiés aux termes du droit international, élargisse les dispositions 46.01(1)b), 114(1)s) et 114(8) et a) qui limitent la recevabilité des demandes d'asile des personnes en provenance de certains pays réputés respecter les droits de la personne ou se conformer à l'article 33. Plus précisément, il faudrait s'assurer qu'une telle restriction n'est pas imposée à l'égard des pays qui n'accordent

pas une protection réelle aux réfugiés, y compris ceux qui ne respectent pas l'article 33. Par surcroît, il faudrait aussi prévoir une façon d'appliquer sans discrimination et de façon humaine les critères servant à faire les déterminations ainsi que des formalités fiables et justes pour évaluer le statut.

Enfin, le projet de loi C-86 devrait comprendre une disposition qui garantisse que les pays désignés conviennent d'avance de reprendre les revendicateurs du statut de réfugié réputés inadmissibles en vertu de ces dispositions et qui donne à ceux-ci accès au processus de détermination. Une telle garantie est nécessaire pour éviter le refoulement indirect dans le pays d'origine. On pourrait obtenir cette assurance d'avance de diverses façons : au moyen d'accords multilatéraux internationaux comme la Convention de Dublin, d'accords bilatéraux comme le protocole d'entente que négocient actuellement les États-Unis et le Canada ou d'une étude individuelle de chaque dossier. Dans ce cas, avant d'expulser une personne, il faudrait obtenir des instances du pays où cette personne serait renvoyée l'assurance que celle-ci sera acceptée. C'est ainsi que les États-Unis procèdent aux expulsions en vertu de la disposition 8 U.S.C. § 1253(a).

## II. Les États-Unis

S'il prône le retour dans un tiers pays sûr, le projet de loi C-86 ne règle pas plusieurs problèmes posés par la désignation de ces pays. La situation des États-Unis en est un bon exemple. De toute évidence, les instances canadiennes auraient, indifféremment du mérite de la désignation, de la difficulté, sur les plans politique et diplomatique, à exclure les États-Unis d'une telle liste. À tout le moins, le projet de loi C-86 devrait prévoir un droit de regard parlementaire concernant l'établissement et la tenue de ces listes.

La désignation des États-Unis poserait d'autres problèmes de fond. Dès le départ, la jurisprudence américaine impose une norme plus élevée de preuve pour le non-refoulement que ne l'exige l'article 33 de la Convention. En termes plus précis, la Cour suprême des États-Unis a confirmé une interprétation administrative exigeant que l'étranger démontre une probabilité manifeste (par opposition à une crainte bien fondée) de persécution pour pouvoir exercer les recours prévus par les lois américaines et similaires à l'article 33, qui interdisent l'expulsion. (Voir l'affaire INS v. Stevic, 467 U.S. 407 (1984)<sup>3</sup>.) À tout le moins, le Procureur général des États-Unis serait tenu de donner l'assurance absolue, probablement par la prise officielle de règles, que les normes



internationales seraient appliquées pour que les États-Unis soient vus comme se conformant à l'article 33 de la Convention au sens du projet de loi C-86.

De plus, depuis la diffusion, le 24 mai 1992, d'un arrêté présidentiel, les instances américaines interceptent en haute mer les réfugiés de la mer haïtiens et les retournent, de force, à Haïti (jusqu'ici environ 3 000 personnes) sans autre forme d'examen de leurs allégations de persécution. Il s'agit là d'une violation fondamentale et flagrante de l'article 33. Par conséquent, si le nouvel arrêté présidentiel est maintenu, les États-Unis ne pourraient être désignés comme un État se conformant à la Convention au sens du projet de loi.

Il serait aussi nécessaire d'évaluer la cote des États-Unis pour ce qui a trait à son nouveau régime d'octroi d'asile. Le 27 juillet 1990, des règles définitives relatives à l'asile mettant en oeuvre le Refugee Act de 1980 ont été émises. Une première phase est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1990. Les règles ont pris tout leur effet le 2 avril 1991, lorsque le nouveau régime a été dévoilé dans une seconde et dernière phase.

Essentiellement, le nouveau régime d'octroi d'asile est conçu pour favoriser l'arbitrage lorsque des personnes se trouvant aux États-Unis présentent une preuve affirmative des demandes de protection de réfugié au service d'immigration et de naturalisation (INS)<sup>4</sup>. En vertu du nouveau régime de réglementation, une équipe de 160 agents d'octroi d'asile a été recrutée dans des postes mieux rémunérés que ce n'était le cas auparavant. Ces agents sont répartis dans sept bureaux un peu partout au pays, et ils sont supervisés par l'administration centrale de l'INS à Washington, D.C. Par surcroît, ces agents reçoivent une formation spécialisée et bénéficient de l'appui d'un centre de documentation et de ressources. Ce centre a été établi afin de réunir et de diffuser de l'information sur les conditions qui règnent dans les pays d'origine des réfugiés.

Le nouveau régime a réussi à progresser dans la réalisation de ces objectifs. De nombreux membres de la nouvelle équipe de fonctionnaires, y compris plusieurs avocats, ont été recrutés à l'extérieur de l'INS. Le programme de formation comprend des outils et une instruction plus professionnels que ce qui était offert aux agents de l'INS. En juillet 1991, une personne a été embauchée pour diriger le INS Resource Information Center qui compte quelques employés et commence à fonctionner.

Par le passé, les décisions prises par les arbitres aux États-Unis ont été influencées par des considérations politiques, affichant des niveaux d'approbation indûment faibles pour certains groupes nationaux, comme les Guatémaltèques (1 p. 100), les Haïtiens (1 p. 100) et les Salvadoriens (3 p. 100)<sup>5</sup>. De nombreux analystes espèrent que le nouveau régime d'octroi d'asile de l'INS permettra de mieux isoler les arbitres des impératifs de la politique étrangère puisque les agents d'octroi d'asile devraient pouvoir évaluer les conditions dans les pays d'origine indépendamment des conseils reçus du Département d'État relativement à des cas individuels et des rapports fournis sur les conditions dans ces pays. On espère que ces arbitres seront mieux isolés des priorités d'application de la loi en matière d'immigration, puisqu'ils relèvent d'une autorité centrale à Washington plutôt que d'agents locaux d'immigration. La réalisation de ces objectifs est fonction bien sûr de l'offre de ressources adéquates et d'une mise en oeuvre efficace.

En ce qui concerne la pratique actuelle, d'après des données statistiques fournies par l'INS, il existait à la fin de juin 1992 un arriéré de 227 808 demandes d'asile dans les sept bureaux régionaux. Au cours des neuf premiers mois de l'exercice 1992, les agents d'octroi d'asile ont approuvé 2 844 demandes et en ont rejeté 3 807, ce qui donne un taux d'approbation de 43 p. 100. En juin 1992, toutefois, 2 138 demandes ont été rejetées et 480



approuvées, ce qui donne un nouveau taux de 18 p. 100. Les responsables américains expliquent ce recul par une meilleure concertation, en juin 1992, pour communiquer des décisions défavorables prises apparemment depuis longtemps. On ignore si cette tendance se maintiendra.

D'après une base de données informatisée que sont en train de mettre en place les instances américaines d'immigration, le plus important arriéré de demandes d'asile par groupe national aux États-Unis, au mois de juin 1992, était représenté par les demandes de Guatémaltèques (59 153), de Salvadoriens (39 309), de Nicaraguéens (20 162) et de Haïtiens (2 829). Ces nombres ne témoignent pas vraiment de la charge de travail, cependant, en ce sens que la base de données ne comporte pas encore toute l'information relative aux cas, y compris aux 10 319 Haïtiens dont la demande d'asile aux États-Unis a résisté à une première instruction menée à Guantanamo Bay, à Cuba. Ce n'est un secret pour personne que les systèmes d'information destinés aux gestionnaires de l'INS sont inadéquats.

Essentiellement, le programme établi récemment par les États-Unis pour étudier les demandes d'asile n'a pas encore été entièrement mis en oeuvre. Ainsi, des 75 demandes présentées par des bénévoles du Lawyers Committee au bureau régional d'octroi d'asile de Newark, au New Jersey, seulement huit entrevues ont été

fixées et seulement une décision favorable rendue. Par contre, aucune demande n'a jusqu'ici été rejetée. De toute évidence, les retards d'arbitrage peuvent être très longs, avec les difficultés que cela entraîne en termes de réunification des familles et de capacité de s'établir dans la collectivité — une préoccupation à laquelle le projet de loi C-86 cherche à répondre au Canada.

### III. Ententes régionales

Les dispositions du projet de loi C-86 qui autoriseraient la négociation d'accords internationaux relatifs au partage de la responsabilité d'examen des demandes d'asile (108.1) doivent être examinées avec soin. De telles ententes pourraient comprendre la Convention de Dublin et ses critères échelonnés, ou encore un protocole d'entente bilatéral actuellement en négociation entre les États-Unis et le Canada.

En Amérique du Nord, de nouvelles lois et de nouvelles formalités ont été adoptées au Canada, aux États-Unis et au Mexique en ce qui a trait aux demandes d'asile. Les autorités en matière d'immigration des trois pays ont amorcé une coopération sur ces questions, y compris, suite à une suggestion des instances canadiennes, de retourner les demandeurs d'asile du Canada aux États-Unis lorsque c'est dans ce pays qu'ils sont arrivés et où ils ont séjourné, et le Mexique et les États-Unis ont commencé à

coordonner l'interception de ressortissants d'Amérique centrale au Mexique. Les États-Unis aident aussi financièrement les Mexicains à payer le coût d'expulsion des étrangers, dont certains sont des demandeurs d'asile, de pays non contigus. Des rencontres trilatérales officieuses ont eu lieu entre les Canadiens, les Américains et les Mexicains à El Paso, au Texas, en septembre dernier et à Ixtapa Zihuatanejo, au Mexique, en juillet dernier. Il y était question d'harmoniser les politiques et les formalités. En principe, la coopération internationale et des accords régionaux globaux sont souhaitables. Cependant, la prise de tels arrangements par région demeurera vraisemblablement illusoire jusqu'à ce que les processus s'équivalent sensiblement en termes de qualité des déterminations.

#### IV. Conclusion

La protection des réfugiés est en crise à l'échelle internationale. La fin de la Guerre froide en a modifié le contexte. Les gouvernements, particulièrement ceux des pays occidentaux industrialisés, traitent de plus en plus ceux qui étaient auparavant considérés comme faisant partie de mouvements de réfugiés comme des migrants non autorisés. La politique étrangère n'incite plus à aider et à protéger les réfugiés. Elle est remplacée par des impératifs d'ordre budgétaire, de sorte que des efforts sont déployés pour privatiser à la fois l'aide et la



protection offertes aux réfugiés. Il n'est plus question d'idéologie, mais bien de gestion des mouvements migratoires. Aujourd'hui, la plupart et surtout ceux provenant de pays moins développés, sont considérés comme des migrants économiques.

Le consensus international au sujet de la protection des réfugiés et des personnes déplacées doit être préservé. Les raccourcis et les approches "pragmatiques" ne doivent pas saper les principes primordiaux d'asile et de refuge temporaire. C'est dans cette optique qu'il faudrait évaluer les dispositions du projet de loi C-86.

## Renvois

<sup>1</sup> Aux termes du paragraphe 2 de la section A de l'article premier, le terme "réfugié" s'applique à toute personne "qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner".

<sup>2</sup> Les questions dignes d'intérêt durant les présentes audiences ne portent pas toutes sur le respect des normes et des principes internationaux, ceux-ci devant être vus comme la protection minimale à offrir. Dans une société comme celle du Canada, les dispositions relatives aux réfugiés et d'autres dispositions humanitaires du genre doivent être prises dans l'optique de l'équité nationale. En ce sens, il est malheureux que le projet de loi C-86 ne prévoit pas une procédure pour interjeter appel de décisions administratives. Comme le Canada est bien connu pour son accueil et est en fait considéré comme un leader dans la protection des réfugiés, l'équité dicterait d'inclure une telle procédure d'appel. Le coût de cette équité représente un apport unique au partage international du fardeau.

<sup>3</sup> Bien que, pour être admissible à l'asile aux États-Unis, il faille prouver seulement une crainte bien fondée de faire l'objet de persécution, la décision ultime est fonction de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. (Voir 8 USC § 1158(a).)

<sup>4</sup> Ceux dont la demande n'est pas retenue dans cette procédure de preuve affirmative, de même que ceux qui sont détenus à la frontière ou appréhendés au pays même peuvent affirmer qu'ils ont besoin de protection pour empêcher qu'un tribunal administratif d'immigration ne les expulse. L'arbitrage est une procédure contradictoire comportant une audience en bonne et due forme. En 1991, 24 730 demandes d'asile et de retenue ont été examinées par le tribunal d'immigration. Il faut parfois de six mois à un an pour fixer la date d'audience d'une personne qui n'a pas été placée sous garde.

<sup>5</sup> Un statut de réfugié, sous l'appellation de statut de protection temporaire ou de statut d'expulsion reportée, a été consenti pour des raisons humanitaires à certains ressortissants de Chine, d'El Salvador, du Koweït, du Liban, du Libéria et de la Somalie, de la Bosnie et de l'Herzégovine. Ces formes de protection sont par définition temporaires. Pour y être admissibles, les personnes doivent respecter des délais de présentation de demande et se trouver physiquement aux États-Unis avant une certaine date - le 19 septembre 1990 dans le cas des Salvadoriens. Les instances américaines ont refusé d'offrir une telle protection aux Haïtiens.

## APPENDICE «C-86/26»

(TRADUCTION)

**MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF**  
**SUR LE PROJET DE LOI C-86**  
**LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION :**

**DÉPISTAGE DES MALADIES TRANSMISSIBLES**

PRÉSENTÉ PAR LE  
SERVICE DE SANTÉ D'OTTAWA-CARLETON,  
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE D'OTTAWA-CARLETON



---

**TABLE DES MATIÈRES**

- I. INTRODUCTION
- II. TUBERCULOSE
- III. HÉPATITE B
- IV. MALADIES ÉVITABLES PAR VACCINATION
- V. EXIGENCES MÉDICALES ACTUELLES DE L'IMMIGRATION
- VI. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS
- VII. SOMMAIRE

## I. INTRODUCTION

Il y a quelques décennies, les maladies transmissibles représentaient un risque certain pour la santé et la vie des Canadiens. Avec l'arrivée des technologies modernes, tant dans le domaine de la médecine que du génie, de nombreuses maladies transmissibles ne présentent plus les risques qu'elles présentaient autrefois. Aujourd'hui, peu de Canadiens considèrent les maladies transmissibles comme un problème dans leur vie de tous les jours. Cette perception est confirmée par la réduction considérable de l'incidence de nombreuses maladies transmissibles comme la poliomyélite, la tuberculose et la diphtérie.

Beaucoup de parties du monde n'ont pas accès à ces progrès technologiques et ne connaissent donc pas de réduction des conséquences de ces maladies transmissibles pour la population. La tuberculose est toujours une cause importante de morbidité et de mortalité dans de nombreux pays. En fait, certains estiment que jusqu'à un tiers de la population mondiale pourrait être infecté par le bacille de la tuberculose (1).

Au Canada, en plus d'une réduction de l'incidence des maladies, il y a des conditions qui ne sont pas communes, alors qu'elles sont très courantes dans de nombreuses parties du monde. Ainsi, moins de 0,5 p. 100 des personnes nées au Canada sont porteuses du virus de l'hépatite B (HBV), alors que ce chiffre peut atteindre 20 p. 100 de la population née dans d'autres parties du monde (2, 3). Le virus de l'immunodéficience humaine (HIV), responsable du SIDA, est quatre fois plus commun aux États-Unis qu'au Canada, proportionnellement à la population, et 35 fois si l'on ne considère que les chiffres bruts. Son incidence en Afrique est plus difficile à chiffrer, mais elle est certainement encore plus grande (4).

Le présent document attire l'attention sur les risques associés à certaines maladies, comme la tuberculose et l'hépatite B. Il passe en revue les procédures médicales actuelles de dépistage pour les immigrants et les réfugiés et indique les problèmes que présentent ces procédures. Il fait état des véritables difficultés que rencontrent les services de santé locaux, les conseils scolaires et les autres organismes de service à la population. Enfin, il contient des recommandations pour améliorer le dépistage des maladies chez les immigrants et les réfugiés de façon à favoriser la prévention et le traitement pour les nouveaux arrivants et leur famille, et à contribuer ainsi à protéger le public canadien des conséquences des maladies amenées de différentes parties du monde, où les maladies transmissibles posent toujours des risques sanitaires importants.

## II. TUBERCULOSE

La tuberculose est une grave maladie respiratoire qui, aux derniers stades, peut toucher d'autres organes. Chez 95 p. 100 environ des personnes exposées, la maladie ne se développe pas immédiatement, mais elles risquent de tomber malades plus tard. Parmi les 5 p. 100 qui font une tuberculose pulmonaire aiguë, environ la moitié meurent dans les deux ans, en l'absence de traitement. Depuis les années 1950 il existe des traitements antibiotiques efficaces qui font que la tuberculose est une maladie guérissable si l'on peut poursuivre la thérapie pendant les quelques mois nécessaires.

Au Canada, l'amélioration des conditions de vie et de la situation économique a contribué à réduire l'incidence de la tuberculose. La plupart des Canadiens, à juste titre, ne considèrent plus la tuberculose comme un danger pour leur santé, vu sa très faible incidence. Il y a cependant eu des changements dans l'épidémiologie de la maladie qui font que le dépistage et le contrôle restent nécessaires.

Sur les 579 cas de tuberculose en Ontario en 1990, 459 cas, soit 79 p. 100, étaient chez des personnes nées à l'extérieur du Canada. Ces statistiques se retrouvent au niveau local où l'on constate une proportion similaire de personnes nées à l'étranger. Bien que ces personnes soient atteintes de tuberculose en raison d'une exposition ancienne, il y a des cas chez des nouveaux arrivés. La période d'incubation étant de plusieurs mois, la tuberculose peut ne pas être décelée à la radiographie des poumons au moment de l'examen médical de l'immigrant. De plus, les personnes demandant le statut de réfugié ne sont pas soumises à un examen médical avant la fin de leur audition au premier niveau. Autrefois, cette audition avait lieu entre deux semaines et quatre mois après le dépôt de la demande, mais maintenant, bien qu'Immigration Canada essaie d'accélérer le processus, il est courant qu'il s'écoule entre un et deux ans entre le dépôt de la demande et l'examen médical, en raison du nombre de cas en attente. Pendant cette période, la primo-infection peut se transformer en infection aiguë.

Le résultat c'est que nous avons des cas de tuberculose. Ces cas peuvent ne pas être diagnostiqués avant un certain temps et pas toujours facilement, vu que les médecins ne sont plus familiers avec cette maladie. Par suite, si des cas de tuberculose sont découverts dans une école, par exemple, on peut se trouver devant une situation exigeant, de la part des services sanitaires locaux, une dépense considérable de temps et d'énergie. Pour les écoles c'est une cause de perturbations importantes et pour les parents une source d'inquiétude pour la santé de leurs enfants. Ces événements n'ont rien de théorique. Dans Ottawa-Carleton seulement, au cours des quatre dernières années, il y a eu trois étudiants du secondaire, un étudiant d'université et un enfant de garderie atteints de



tuberculose. Dans chaque cas, il a fallu tester des centaines de personnes et consacrer des centaines d'heures d'effort à coordonner le suivi. De plus, il y a eu quatre cas de tuberculose infectieuse dans des écoles secondaires de Toronto au cours d'une récente période de cinq mois.

Il faut mentionner plusieurs choses. Premièrement, ces situations pourraient être évitées en procédant, au bon moment, à des examens médicaux complets. Deuxièmement, les personnes atteintes auraient moins de problèmes de santé si elles étaient diagnostiquées, traitées et guéries rapidement. Troisièmement, une réaction rapide au diagnostic de tuberculose empêcherait la naissance d'attitudes négatives à l'égard des personnes susceptibles d'être la source de cette maladie. En raison de l'insuffisance des examens médicaux actuels en ce qui concerne la tuberculose, tant pour les réfugiés que pour les immigrants, on recommande à la partie V des améliorations dans ce domaine.

### III. HÉPATITE B

L'hépatite B est une infection virale du foie. L'infection peut être asymptomatique ou débiter par un syndrome pseudo-grippal suivi d'ictère et de troubles gastro-intestinaux. Dans sa phase aiguë, la mort par infection généralisée se produit dans 1 p. 100 des cas.

Le virus est transmis par introduction dans l'organisme de certains fluides organiques venant d'une autre personne. Ces fluides peuvent être du sperme et des sécrétions vaginales, de la salive ou du sang. Par conséquent, l'hépatite B est une maladie sexuellement transmissible. Toutefois, sa transmission par la salive la rend dangereuse dans les situations où il peut y avoir des morsures, par exemple chez les jeunes enfants ou les attardés mentaux, ainsi que dans les garderies. Il y a un risque faible, mais réel, de transmission au sein des familles ou des groupes vivants en communauté, et ce risque grandit avec le degré d'intimité.

Vu que 5 à 10 p. 100 des personnes infectées sont des porteurs chroniques du virus, cette maladie est véritablement dangereuse. Les porteurs les plus probables sont les nourrissons qui sont infectés par leur mère au moment de la naissance. Dans certaines parties du monde où l'hépatite B est fréquente, les porteurs sont nombreux car beaucoup sont infectés à la naissance.

Les porteurs chroniques peuvent non seulement infecter les autres par contact sexuel ou par la salive, mais ils sont aussi susceptibles, à long terme, de montrer des complications de cette infection. Parmi celles-ci il y a la cirrhose du foie et le cancer du foie, car il a été démontré que le virus de l'hépatite B fait partie des rares virus carcinogènes. Ces complications à long terme exigent des soins importants.

Heureusement, il y a un vaccin contre l'hépatite B qui est à la fois sûr et efficace. Son prix varie d'un pays à l'autre. Actuellement, la province de l'Ontario l'achète à raison de 22 \$ la dose ou 66 \$ pour un traitement complet. Le risque de contracter la maladie après avoir été exposé est réduit d'environ 90 p. 100.

Le virus de l'hépatite B est rare chez les personnes nées au Canada. Il est beaucoup plus courant dans les pays en voie de développement puisqu'il affecte environ 50 millions de personnes par année et qu'il occasionne plus de 2 millions de décès (2).

Malheureusement, des statistiques sur la prévalence de l'HBV sont difficiles à établir au Canada, car nous n'avons des données nationales que sur la maladie aiguë et non sur les porteurs chroniques. Selon l'expérience de la région d'Ottawa-Carleton, il y aurait au moins 100 porteurs pour chaque cas signalé car, alors qu'il y a 500 nouveaux cas signalés chaque année, moins d'une demi-douzaine sont des cas aigus. Ce qui est plus inquiétant, c'est que la prévalence de l'HBV a été multipliée par 2,5 pendant la période de 1980 à 1989 (2).

Le rapport de février 1992 du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, traite du problème de l'hépatite B chez les immigrants et fait deux recommandations. La première c'est l'immunisation universelle de tous les immigrants ou une immunisation sélective, qui serait fonction du risque dans le pays d'origine, avant l'arrivée au pays. La deuxième, c'est que, si l'examen de dépistage de l'hépatite B donne un résultat positif, on immunise tous les membres de la famille avant leur arrivée au Canada.

Le Service de santé d'Ottawa-Carleton est en faveur du dépistage de l'hépatite B chez les immigrants et de l'immunisation des membres des familles où il y a un porteur. Cela restera cependant impossible tant que le dépistage de l'hépatite B ne fera pas partie de l'examen médical. Si c'était le cas, on éviterait que les enfants nés de parents immigrants ne soient infectés au Canada et ne deviennent porteurs du virus, on assurerait la protection de la famille de la personne infectée et on diminuerait, sans toutefois l'éliminer, le risque de propagation dans la population canadienne. Le dépistage du virus de l'hépatite B devrait faire partie de l'examen médical et l'immunisation devrait être aussi complète que possible, pour tous les membres de la famille, avant l'arrivée au Canada. Si le gouvernement du Canada fournissait le vaccin il serait sûr de la qualité de celui-ci et il donnerait à l'immigrant potentiel des services comparables à ceux que reçoit le public canadien.



#### IV. MALADIES ÉVITABLES PAR VACCINATION

Il y a plusieurs maladies dont l'incidence a baissé considérablement au cours des soixante-dix dernières années du fait de la mise au point de vaccins et de leur utilisation universelle et gratuite. Deux maladies importantes de cette nature sont la rougeole et la diphtérie. Toutes les deux sont transmises par voie respiratoire, mais elles présentent, néanmoins, des différences importantes. La rougeole existe toujours au Canada, soit sporadiquement soit par poussées. Toutefois, le vaccin a réduit son incidence de quelque 99 p. 100. La rougeole peut être très sérieuse, en particulier chez les nourrissons et les jeunes enfants. Heureusement, les complications graves et la mort sont très rares au Canada. Dans les pays en développement et parmi les enfants dont le statut nutritionnel et sanitaire n'est pas très bon, les complications sont plus fréquentes.

Aux États-Unis, une proportion importante de rougeole est importée. La rougeole importée est également à l'origine des poussées, en particulier sur les campus universitaires. La maladie peut être évitée de façon efficace et sûre par immunisation.

La diphtérie, par contre, est une maladie devenue très rare au Canada, en raison du taux élevé d'immunisation. C'est une maladie qui peut être grave, en particulier chez les jeunes enfants, et qui peut entraîner la mort par obstruction des voies respiratoires ou par l'effet de la toxine sur le coeur. Le seul cas qui se soit produit dans la région d'Ottawa-Carleton au cours des dix dernières années est celui d'un réfugié non-immunisé qui avait passé une semaine à l'école avant le diagnostic. Le suivi de ce cas a exigé les services d'un médecin et de plusieurs infirmières de l'hygiène publique pendant deux semaines complètes. On aurait évité une telle situation si on avait vacciné avant l'entrée au Canada. La perturbation des activités scolaires et les graves inquiétudes créées chez les parents auraient ainsi été évitées.

Vu que ces maladies sont facilement évitées par des vaccins sûrs et efficaces, le Service de santé d'Ottawa-Carleton recommande que l'on vérifie le statut immunitaire des immigrants et des réfugiés au moment de l'examen médical et qu'ils soient immunisés aussi complètement que possible, selon le programme du Comité consultatif national sur l'immunisation, au moment de l'examen, à moins d'exemption médicale ou d'objections philosophiques. À défaut de procéder à la vaccination, il faudrait avertir les services de santé locaux, pour qu'ils puissent procéder à l'immunisation avant l'admission à l'école ou dans les soixante jours de l'arrivée au Canada, s'il y a lieu. Le financement public du vaccin aurait les avantages mentionnés à la partie III. Entre-temps, notre service de santé, avec la collaboration des conseils scolaires, exigera l'immunisation avant l'admission à l'école. Cette mesure, toutefois, n'est pas universelle au Canada et la possibilité d'introduction de ces maladies, particulièrement dans nos écoles, continuera d'être un risque, à moins que l'on ne mette en place des mesures complètes.



## V. EXIGENCES MÉDICALES ACTUELLES DE L'IMMIGRATION

L'examen médical actuellement exigé pour les immigrants comprend une anamnèse et un examen physique par un médecin, une analyse d'urine, un test de syphilis et une radiographie pulmonaire. Pour diverses raisons, cet examen est insuffisant.

Tout d'abord, il n'y a pas de dépistage de maladies aussi graves que l'hépatite B. L'immunisation pour protéger les familles et les autres, après l'arrivée au Canada, n'est donc pas possible. Nous recommandons que l'on revoie la liste des maladies transmissibles qui figure dans le règlement, qu'on procède à un dépistage sérieux, puis que l'on assure le suivi, de façon à protéger les familles et les autres. Nous serions prêts à participer à ce processus.

Deuxièmement, le dépistage de la tuberculose, par exemple, est insuffisant. Les enfants, qui sont les plus susceptibles de contracter la maladie, ne sont testés que si le médecin qui procède à l'examen le demande. De plus, pour diverses raisons, les radiographies pulmonaires ne sont pas la solution. Elles ne permettent de déceler que les cas de maladie active et non les cas en incubation. Par conséquent, une radiographie négative au moment de l'examen ne garantit pas que la tuberculose ne se développera pas au cours des deux premières années au Canada. Un test de dépistage beaucoup plus sensible, le test cutané de Mantoux, devrait être exigé avant l'arrivée au Canada. Le statut d'immigrant reçu ne devrait être accordé qu'à l'issue de ce test et les autorités sanitaires locales devraient être avisées de tout résultat positif dans les deux semaines, de façon à ce qu'elles puissent mettre en place le suivi nécessaire. Ce test est simple et bon marché, et permettrait d'identifier les personnes présentant un risque à long terme de tuberculose. On devrait offrir à toute personne dont le test est positif un traitement antibiotique qui permettrait d'arrêter l'incubation de la maladie.

Nous savons tous que, dans certains pays, il y a de la fraude. Nous savons, par exemple, que dans certains pays on peut se procurer des radiographies pulmonaires sans traces de maladie. Nous nous inquiétons de ce que les examens médicaux soient confiés à des médecins qui ne sont pas responsables auprès du gouvernement du Canada. Si des fraudes venaient à se produire, on ne pourrait blâmer personne. Par conséquent, nous recommandons d'utiliser des médecins responsables auprès du gouvernement du Canada et agréés par un organisme professionnel canadien pour les examens médicaux, aux frais du demandeur. Cela garantirait le sérieux de ces examens. À défaut, nous recommandons qu'un nouvel examen, y compris un test cutané de dépistage de la tuberculose, soit exigé à l'arrivée au Canada, et que les autorités locales soient avisées de toute nouvelle arrivée dans les 60 jours de l'entrée au Canada. Une telle disposition permettrait

un examen plus complet et aiderait à prévenir la propagation de la tuberculose infectieuse au Canada. De plus, nous pourrions ainsi donner à l'immigrant le traitement nécessaire pour empêcher le développement de la maladie et peut-être la mort. Le dépistage de la tuberculose par quelque méthode que ce soit ne sera efficace que si le gouvernement du Canada a le contrôle du processus d'examen.

Une autre inquiétude c'est que les réfugiés n'ont pas à se soumettre à un examen médical avant des mois, voire des années. Cette situation n'aide pas le réfugié et ne protège pas le public canadien. Nous recommandons que tous les demandeurs du statut de réfugié soient soumis à un examen médical dans les 60 jours du dépôt de leur demande.

En résumé, nous devons avoir un examen médical beaucoup plus complet, beaucoup plus rapide et fait par quelqu'un de responsable. Le dépistage des maladies transmissibles doit être beaucoup plus rigoureux qu'il ne l'est.

## VI. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Service de santé d'Ottawa-Carleton estime que nous devons avoir un dépistage des maladies transmissibles beaucoup plus efficace et des méthodes de traitement et de prévention appropriées. Nos recommandations comprennent la rétroaction de l'alinéa 19(1)a) de la loi actuelle. L'absence de dépistage convenable des maladies transmissibles peut avoir plusieurs conséquences négatives. Tout d'abord, le public canadien est en droit de s'attendre à l'absence de toute menace à sa santé. On a bien vu, lors de la récente poussée de méningite, que le public s'inquiète beaucoup des risques de contagion. Il est également possible que le public rejette collectivement le blâme sur ceux qui sont vus comme des propagateurs de maladies transmissibles. Un meilleur dépistage empêcherait un tel phénomène. Il permettrait aussi d'éviter les graves situations qui se sont produites dans les écoles canadiennes où il y a eu des cas de tuberculose infectieuse. Enfin, on pourrait ainsi donner aux familles le traitement et la prévention nécessaires.

Les recommandations qui figurent ici forment un tout. De façon générale, on peut dire que l'adoption de certaines dispositions sans les autres, ne donnera pas le dépistage complet des maladies transmissibles que nous recommandons. De plus, aucune des recommandations ne sera efficace à moins que le processus ne soit contrôlé par le gouvernement du Canada.



Nos recommandations sont les suivantes :

1. Rétention de l'alinéa 19(1)a), révisé, pour le dépistage des maladies transmissibles et le suivi. Nous recommandons que cet alinéa se lise ainsi : "Que ces personnes constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé publique, du fait d'une maladie transmissible, ou la sécurité publique, ....".
2. Poser comme principe que la protection de la santé des Canadiens est primordiale dans la préparation du règlement prévu par l'alinéa 114(1)m). **La santé de la personne infectée et des membres de sa famille s'en trouvera améliorée.**
3. Les examens médicaux devraient être faits par des médecins responsables auprès du gouvernement du Canada. À défaut, un nouvel examen médical devrait être fait, à la demande de l'agent médical d'immigration, dans les 60 jours de l'arrivée au Canada.
4. Les demandeurs du statut de réfugié devraient faire l'objet d'un examen médical complet dans les 60 jours du dépôt de leur demande.
5. Les autorités sanitaires locales devraient être avisées de l'arrivée de toute personne souffrant d'une maladie transmissible prévue au règlement dans les deux semaines de son arrivée au Canada. De plus, toute personne trouvée porteuse d'une maladie transmissible prouvée, suite aux examens prévus en 3 et 4 ci-dessus, devrait être avisée dans les mêmes délais.
6. Les exigences concernant l'examen médical en vue de l'immigration devraient être revues en ce qui concerne les maladies transmissibles.
7. Le test cutané de Mantoux pour la tuberculose devrait être exigé, en plus de la radiographie pulmonaire, à l'arrivée au Canada. Le statut d'immigrant reçu ne devrait être accordé qu'après que ce test a été fait. Tout résultat positif devrait être communiqué à l'autorité sanitaire locale dans les deux semaines.
8. Le dépistage systématique de la tuberculose par radiographie pulmonaire et test de Mantoux devrait être exigé pour tous les demandeurs, indépendamment de l'âge.
9. Le dépistage du virus de l'hépatite B devrait être exigé, conformément aux recommandations du rapport du Comité permanent de la santé. Tous les membres d'une famille où il y a un porteur du virus de l'hépatite B devraient être immunisés aussi complètement que possible, avant leur arrivée au Canada. 297



10. L'immunisation contre les maladies pour lesquelles on vaccine couramment devrait être exigée et faite aussi complètement que possible, conformément au programme du Comité consultatif national sur l'immunisation, avant l'entrée au Canada ou dans les 60 jours de l'arrivée au Canada.
11. Les personnes atteintes de maladies transmissibles curables devraient être traitées complètement, de façon à les rendre non infectieuses, avant leur entrée au Canada.

## VII. SOMMAIRE

Le Service de santé d'Ottawa-Carleton appuie fortement un dépistage rigoureux, chez les immigrants et les réfugiés, des maladies transmissibles qui peuvent présenter un risque pour la santé des Canadiens. L'avantage d'un tel dépistage serait une plus grande confiance du public canadien, qui estimerait que le gouvernement du Canada protège sa santé. De plus, le dépistage aurait l'avantage de permettre un bon traitement des personnes infectées et la prévention de la maladie dans leur famille, ce qui diminuerait l'hostilité face à des gens perçus comme présentant un risque. Le renforcement de l'examen médical aux fins de l'immigration aurait donc des avantages pour tout le monde. Le Service de santé d'Ottawa-Carleton appuie également vigoureusement une meilleure communication avec les autorités sanitaires locales, de façon à permettre le suivi des personnes infectées ou susceptibles d'être infectées. Notre organisme vise à fournir un excellent service à tous les habitants de notre région, y compris les nouveaux arrivants, et il a mis au point un guide pour les médecins de la région, afin de les aider dans le dépistage de diverses maladies transmissibles.

## **APPENDICE «C-86/27»**

(TRADUCTION)

### **MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROJET DE LOI C-86**

**Par**

**Le Conseil national des Canadiens chinois et  
le chapitre de Toronto de celui-ci**

**En**

**Août 1992**

## I. Introduction

Le Canada est un pays d'immigrants. Qu'il s'agisse de la construction du réseau ferroviaire du pays ou de l'édification de son infrastructure sociale, le Canada a eu besoin de l'inestimable contribution des immigrants venant du monde entier qui ont fait de lui leur pays d'adoption.

Mais plutôt de souhaiter la bienvenue aux immigrants et de reconnaître leur apport, le gouvernement canadien a, au cours de son histoire, adopté des lois visant à exercer un contrôle socio-économique sur l'immigration. Notre gouvernement a également eu recours à des lois pour faire de la discrimination contre des immigrants et les exclure. Les exemples les plus frappants à cet égard sont deux lois racistes s'appliquant uniquement aux Chinois du Canada : la loi sur l'impôt par tête, qui a été en vigueur pendant 38 ans, soit de 1885 à 1923, et la loi sur l'exclusion des Chinois, qui a été adoptée tout de suite après. Ces deux lois constituent le type même de mesures législatives discriminatoires prises par le gouvernement canadien. Aujourd'hui, les Canadiens estiment peut-être que cette époque de racisme officiel est révolue, mais l'est-elle vraiment?

Nous considérons que le programme de réunification des familles constitue un élément fondamental de notre politique d'immigration. Or, ce principe s'étirole continuellement depuis quelques années par suite de modifications. Nous accusons d'autres pays d'être insensibles aux souffrances de leur population et de violer les droits de la personne alors que nous-mêmes nous maltraitons les gens qui cherchent refuge chez nous.

Le Conseil national des Canadiens chinois et son chapitre de Toronto sont des organismes mandatés pour promouvoir l'égalité, les droits de la personne et une participation à part entière pour tous les Canadiens. Nous croyons dans les valeurs fondamentales canadiennes que sont la justice et la démocratie pour tous. Pendant des années, nous avons lutté contre le racisme et d'autres formes de discrimination dont sont victimes les minorités visibles, les femmes et d'autres groupes défavorisés. Parmi eux, les immigrants et les réfugiés sont souvent la cible de la discrimination. Compte tenu de leur vulnérabilité et de leur impuissance, ils sont les boucs émissaires tout trouvés pour nos problèmes socio-économiques. Nous estimons que ces préjudices et partis pris sociaux peuvent et doivent être éliminés.

Nous reconnaissons la nécessité de revoir les politiques et pratiques actuelles en matière d'immigration. Nous appuyons les efforts visant à accroître l'efficacité et l'efficacité du système de manière à ce que les familles soient réunifiées et à ce que les réfugiés légitimes obtiennent rapidement l'asile au Canada. Nous appuyons aussi les mesures favorisant l'immigration d'investisseurs et de travailleurs qualifiés, tout en dissuadant les faux réfugiés. Cependant, pareilles stratégies ne devraient être élaborées qu'après la tenue de consultations auprès du public et de groupes qui s'intéressent au règlement des problèmes des immigrants et des réfugiés. En l'absence de processus ouvert et accessible permettant aux Canadiens de donner leur avis sur les



politiques d'immigration, il y a lieu de s'interroger sérieusement sur l'efficacité de tout changement proposé. Compte tenu des conséquences profondes des politiques d'immigration sur le bien-être socio-économique actuel et futur du Canada, il est incompréhensible que le public ait été largement exclu des discussions relatives aux propositions actuelles.

Nous avons de graves réserves à formuler au sujet du projet de loi C-86 non seulement parce qu'il a été présenté sans consultation publique ni débat, mais encore en raison de son principe même. Nous sommes d'avis que le projet de loi est fondé sur le préjudice que les immigrants de la catégorie de la famille drainent nos ressources socio-économiques. Nous sommes consternés par les sous-entendus des communiqués du gouvernement voulant que les demandeurs du statut de réfugié se livrent à des activités criminelles. En ces temps de récession, de plus en plus de Canadiens cultivent ce genre de préjugé anti-immigrants et anti-réfugiés. En consacrant ces points de vue déformés, le projet de loi C-86 aura pour effet de les perpétuer. Nous nous opposons donc à l'adoption de ce projet de loi. Nous nous opposons, notamment, à certaines de ses dispositions pour les raisons suivantes :

## **II. La politique d'immigration**

### **a) Le processus de gestion en trois volets**

Nous applaudissons certes à l'accélération du traitement des demandes des conjoints dans le cadre du processus en trois volets, mais nous nous opposons fermement à ce que les parents parrainés soient relégués dans une catégorie moins prioritaire. Nous estimons que cette division en volets ne tient aucun compte du concept de famille élargie répandu dans la plupart des communautés de minorités raciales. Ce processus va donc à l'encontre de la réunification des familles.

### **b) Le système de quotas**

En plus de reléguer au second plan les demandes des parents et de la plupart des autres membres de la famille, le système des quotas qui serait imposé aux demandes de parents autres que des conjoints est tout simplement inacceptable. Ce système aura pour effet non seulement de retarder la réunification des familles, mais encore de favoriser injustement les immigrants investisseurs, au détriment des parents autres les conjoints. Ce système renforcera la perception déformée voulant que les immigrants de la catégorie de la famille ne contribuent pas à l'économie canadienne, en dépit des études montrant sans équivoque que cette perception est sans fondement.

### **c) Les critères pour le volet 3**

Le fait de choisir les requérants du volet 3 en fonction de principes vagues et non définis comme celui de "l'excellence" va avoir pour effet une augmentation des risques de décisions discriminatoires et arbitraires par les agents de l'immigration. Investis du pouvoir de faire un choix parmi les candidats, les agents de l'immigration pourraient favoriser davantage les immigrants venant de pays d'expression anglaise, au détriment de ceux des pays en voie de développement, jugés moins désirables.

#### d) Rétroactivité

La suprématie du droit dans toute société démocratique exige l'uniformité et la certitude de la loi régissant la société. La proposition de rendre rétroactifs tous les changements actuels et à venir apportés à notre loi sur l'immigration rendra le processus d'immigration complètement imprévisible. La population serait à la merci du gouvernement, et celui-ci se placerait au-dessus des lois. D'un point de vue pratique, c'est une décision inapplicable. On peut imaginer comment des candidats immigrants, y compris de riches investisseurs, se sentiraient s'ils savaient que les règles s'appliquant aujourd'hui pourraient ne plus être en vigueur demain. L'incertitude et les risques que cela comporte auront tout simplement pour effet de détourner ces mêmes gens que le gouvernement veut attirer.

#### e) Documents de résidents permanents

Certains articles du projet de loi ont une portée tellement grande qu'ils pourraient conférer aux autorités de l'immigration le pouvoir d'imposer aux immigrants le port d'une carte d'identité en tout temps. Cette possibilité nous rappelle les régimes répressifs et dictatoriaux de nombreux pays du monde qui se servent de la carte d'identité pour maintenir la ségrégation et l'oppression. Nous sommes consternés que notre propre gouvernement ait recours à pareil moyen pour maîtriser sa population. La violation flagrante des droits civils que constitue cette modification nous remplit d'horreur et de honte. Outre son caractère répréhensible, cette mesure donnera lieu à un cauchemar administratif et ouvrira la porte à d'autres abus de pouvoir par les agents de l'immigration.

#### f) Les visas de visiteur

Aucun motif économique, social ou politique ne justifie le refus d'accorder un visa de visiteur à tous les candidats immigrants. Pareille mesure draconienne n'aurait pour effet que de détourner des immigrants éventuels, y compris ceux que le Canada veut le plus attirer. Tout comme la répartition en différents volets des immigrants de la catégorie de la famille, cette proposition aura pour effet de ralentir la réunification des familles pour nombre de Canadiens et de leurs proches à l'étranger.

#### g) Les permis de retour

Nous reconnaissons le souhait du gouvernement canadien de dissuader les immigrants de retourner dans leur pays d'origine pour de longs séjours. Cependant, il est inéquitable, voire inacceptable, de vouloir annuler arbitrairement la délivrance de permis de retour dans tous les cas. Cette disposition accentuerait les effets des mesures susmentionnées, qui empêcheraient la réunification des familles. C'est faire de la ségrégation inhumaine contre les nouveaux arrivants que de rompre tous leurs liens familiaux et socio-économiques. En n'accordant pas de permis de retour dans les cas légitimes, on prolongera le processus de règlement. Au début de leur installation, les immigrants



ont souvent besoin de retourner dans leur pays d'origine pour une variété de raisons légitimes, que ce soit pour leur gagne-pain, la réunification familiale, l'éducation permanente, etc. En annulant tous les permis de retour, le gouvernement canadien détourne de bons immigrants éventuels, tout en compliquant exagérément la vie de nombre d'immigrants.

#### h) Le droit de mobilité

La Charte canadienne des droits et libertés garantit aux résidents permanents le droit de se déplacer librement et de s'établir dans toute province du Canada et d'y gagner leur vie. Nous contestons fermement la constitutionnalité de la modification proposée, qui accorde au gouvernement le pouvoir de restreindre le droit de mobilité des nouveaux immigrants.

Il ne fait aucun doute que les immigrants ont joué un rôle appréciable dans le développement régional. Ce rôle serait accentué par l'établissement d'incitatifs régionaux. Restreindre la mobilité des immigrants pourrait en décourager plus d'un possédant les compétences et les ressources dont nous avons pourtant grand besoin, ce qui serait contraire aux résultats escomptés.

### **III. La politique applicable aux réfugiés**

Si elles sont adoptées, les modifications proposées auront pour effet de fermer la porte à des réfugiés qui demandent l'asile à notre pays, qui est censé être humanitaire et compatissant. Ces modifications, dans leur totalité, priveront les demandeurs du statut de réfugiés de leurs droits civils, y compris leur droit d'appel. Ces modifications violent également nombre de principes fondamentaux dans une société démocratique, à savoir l'indépendance judiciaire, le respect des droits de la personne, la dignité et l'égalité. Même si certaines de ces modifications pourraient faciliter le processus de détermination des réfugiés, nous estimons que les aspects positifs du projet de loi ne compenseront pas, tant s'en faut, ses aspects négatifs.

#### a) Les pouvoirs des agents d'immigration

En vertu des modifications proposées, le pouvoir de déterminer l'admissibilité des demandeurs du statut de réfugié, de faire enquête sur eux, de les fouiller, de les soumettre à des séances de dactyloscopie et de les détenir a été conféré aux agents d'immigration, dont la formation est insuffisante. Ce faisant, le gouvernement privera les demandeurs de leur droit à une détermination indépendante et compétente de leur revendication. L'indépendance est capitale dans tout processus judiciaire ou quasi-judiciaire, à plus forte raison lorsqu'un tel processus a des répercussions profondes sur la vie des intéressés. La détermination du statut de réfugié est une question bien trop sérieuse pour être confiée à des bureaucrates du gouvernement.

En outre, une bonne partie des modifications violent gravement les droits civils des réfugiés. La détention prolongée, l'élargissement déraisonnable des pouvoirs des agents leur permettant de soumettre les



réfugiés à des fouilles et à des séances de dactyloscopie, tout cela va à l'encontre des droits des réfugiés à une procédure équitable. Les modifications traitent également ceux qui invoquent le droit d'asile comme de vulgaires criminels. Le gouvernement n'a pas encore réussi à nous convaincre de la nécessité de ces mesures.

#### b) L'exclusion des criminels

Nous contestons les hypothèses sur lesquelles se fonde l'élargissement des dispositions sur l'exclusion des criminels qui sont énoncées dans le projet de loi. D'abord, c'est une proposition qui a pour fondement un lien non prouvé entre les immigrants, les réfugiés et l'augmentation de la criminalité au Canada. Jusqu'à maintenant, on n'a publié aucune étude montrant, preuves à l'appui, que les immigrants et les réfugiés contribuent d'une manière disproportionnée à l'augmentation de la criminalité au Canada.

Ensuite, les catégories de criminels qu'on se propose d'exclure aux termes du projet de loi sont beaucoup trop larges par rapport aux objectifs fixés. C'est une initiative incroyable de la part du gouvernement que de présenter un projet de loi qui pourrait avoir pour effet d'interdire l'entrée au Canada à des combattants de la liberté d'organisations comme le Congrès national africain de l'Afrique du Sud, qui chercheraient refuge chez nous. Malheureusement, ce n'est peut-être pas le but visé, mais c'est précisément l'effet qu'auront les dispositions proposées relativement à l'exclusion de criminels, notamment les dispositions traitant des "coupables par association".

Enfin, la loi actuelle offre déjà au Canada une protection amplement suffisante contre toute invasion criminelle. Il ne s'agit que de l'appliquer et de la faire respecter.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas laisser aux agents d'immigration, ou seulement à eux, le soin de déterminer qui est un criminel, car ils risquent, compte tenu de leurs préjugés et de leurs partis pris, de refuser l'entrée à des réfugiés en se fondant sur des facteurs subjectifs et sans fondement.

#### c) Les appels

Aux termes de la loi en vigueur, les réfugiés n'ont guère la chance d'en appeler d'une décision pour diverses raisons, y compris des contraintes financières. Les modifications proposées les privent purement et simplement de la toute petite chance qu'ils ont d'aller en appel. Compte tenu des répercussions d'une erreur judiciaire dans le processus de détermination du statut de réfugié, la difficulté d'accéder à la procédure d'appel peut être fatale à un demandeur. Nous estimons que tous les demandeurs du statut de réfugié devraient avoir le droit d'interjeter appel d'une décision défavorable devant un tribunal impartial et indépendant; ce droit ne devrait pas être restreint par des contraintes financières ou des expédients politiques.

d) Le droit d'être représenté par un avocat

Le gouvernement n'a pas seulement proposé de supprimer l'égalité devant la loi dans la détermination du statut de réfugié en créant diverses barrières de procédure, mais encore s'est-il proposé de supprimer toute garantie d'équité pour les réfugiés en les privant du droit de recourir aux services d'un avocat. La plupart des réfugiés qui viennent au Canada n'ont pas d'argent ou alors très peu. Il est donc inconcevable qu'on s'attende à ce qu'ils paient leurs propres frais juridiques. Qui plus est, cela va à l'encontre même de l'équité et de la justice.

e) La politique du premier pays d'asile

Nous sommes d'avis que la disposition proposée sur le pays tiers est très risquée pour les réfugiés. Nous avons de sérieuses raisons de croire que, pour des considérations politiques, certains pays seraient considérés comme sûrs, alors que la réalité est tout autre.

L'argument du ministre de l'Immigration au sujet de la recherche du "meilleur" asile est sans fondement, voire insultant. Les demandeurs du statut de réfugié ne demandent pas l'asile dans le premier pays à proximité du leur pour une variété de raisons, comme le manque d'aide familiale et communautaire, le manque de certitude politique et de sécurité, pour n'en nommer que quelques-unes. Étant donné que ces facteurs leur échappent totalement, les réfugiés n'ont pas vraiment le choix du pays où chercher refuge.

#### IV. Conclusion

Le ministre de l'Immigration a dit sans équivoque que le projet de loi C-86 avait pour objectifs de favoriser le développement économique et de réduire les activités criminelles. Il est douteux, cependant, qu'il atteindra ces objectifs. Ce qui est clair, c'est que dès son entrée en vigueur, la loi va coûter très cher à la société canadienne en ce sens qu'elle va provoquer bien des souffrances et porter atteinte aux droits de la personne. Les modifications contredisent aussi notre engagement à remplir nos obligations humanitaires nationales et internationales. Par conséquent, nous exhortons le Comité à les rejeter et à demander une étude des politiques d'immigration faisant appel à la pleine participation de la population canadienne, notamment à des groupes voués au règlement des problèmes des immigrants et des réfugiés.

## APPENDICE «C-86/28»

### Mémoire présenté devant le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et certaines lois en conséquence

#### Présentation :

12 août 1992, 17 h

Pièce 269, Édifice de l'ouest

Chambre des Communes

Ottawa, Canada

K1A 0A6

Mtre Richard T. Kurland, B.A., B.C.L., LL. B.

Lexbase

1210, rue Sherbrooke ouest, suite 500

Montréal (Québec)

H3A 1H6

Téléphone : (819) 288-5252      Télécopieur : (819) 847-1370

*Lexbase* est un réseau de communication qui diffuse des renseignements sur le système canadien d'exécution des lois, d'élaboration de politiques, de planification et de jurisprudence en matière d'immigration. Présentement, environ deux cents cabinets de droit de l'immigration de Vancouver (Colombie-Britannique) à Saint John's (Terre-Neuve) sont reliés directement à *Lexbase*. Divers ministères fédéraux et provinciaux chargés des questions relatives à l'immigration, de même que des organismes non gouvernementaux partageant le même intérêt, sont aussi reliés au réseau *Lexbase*. Les opinions exprimées dans le présent document ne représentent les points de vue d'aucun abonné particulier du réseau *Lexbase*. Pour tout renseignement sur l'abonnement ou pour toute autre demande de renseignements, veuillez communiquer par télécopieur au (514) 827-1370.



**Mémoire présenté devant le comité législatif sur le projet de  
loi C-86, une loi modifiant la Loi sur l'immigration et certaines  
lois en conséquence**

Présentation :

12 août 1992, 17 h

Pièce 269, Édifice de l'ouest

Chambre des Communes

Ottawa, Canada

K1A 0A6

Mtre Richard T. Kurland, B.A., B.C.L., LL. B.

Lexbase

1210, rue Sherbrooke ouest, suite 500

Montréal (Québec)

H3A 1H6

Téléphone : (819) 288-5252      Télécopieur : (819) 847-1370

**Mémoire présenté devant le comité législatif sur le projet de  
loi C-86, une loi modifiant la Loi sur l'immigration et certaines  
lois en conséquence**

Table des matières

Partie I : Commentaires sur les aspects économiques  
du projet de loi C-86

Partie II : Commentaires sur les aspects relatifs  
à l'immigration du projet de loi C-86

1. Les termes «dossier» et «document»  
[Projet de loi C-86 : a. 63.1(3)a),  
et 80.1(2)a)]
2. Personnes à charge et personnes  
à charge qui accompagnent  
[Projet de loi C-86 : a. 6(8),  
9(2) et 9(4)]
3. Choix du lieu de présentation des demandes  
[Projet de loi C-86 : a. 10.1]
4. Rétroactivité des règlements et  
demandes pendantes à leur date d'entrée  
en vigueur  
[Projet de loi C-86 : a. 114(10)  
et (12)]
5. Obligation de l'intéressé de  
fournir des renseignements  
[Projet de loi C-86 : a. 45(5)]
6. Nominations et Commission de  
l'immigration et du statut de réfugié  
[Projet de loi C-86 : a. 61(2)]

7. Mesures disciplinaires et membres de la  
C.I.S.R.

[Projet de loi C-86 : a. 63.1(1) et  
63.2(2)]

8. Définition du terrorisme

[Projet de loi C-86 : a. 2(1)]

*Lexbase* est un réseau de communication qui diffuse des renseignements sur le système canadien d'exécution des lois, d'élaboration de politiques, de planification et de jurisprudence en matière d'immigration. Présentement, environ deux cents cabinets de droit de l'immigration de Vancouver (Colombie-Britannique) à Saint John's (Terre-Neuve) sont reliés directement à *Lexbase*. Divers ministères fédéraux et provinciaux chargés des questions relatives à l'immigration, de même que des organismes non gouvernementaux partageant le même intérêt, sont aussi reliés au réseau *Lexbase*. Les opinions exprimées dans le présent document ne représentent les points de vue d'aucun abonné particulier du réseau *Lexbase*. Pour tout renseignement sur l'abonnement ou pour toute autre demande de renseignements, veuillez communiquer par télécopieur au (514) 827-1370.



Partie I : Commentaires sur les aspects économiques  
du projet de loi C-86

Perspective américaine

La région métropolitaine de Los Angeles affiche un des taux de croissance économique les plus élevés en Amérique du Nord. Des études concrètes effectuées récemment par la société américaine Rand Corporation indiquent que l'existence d'un processus très efficace de renvoi des contrevenants à la loi sur l'immigration, conjuguée à un système d'exécution de la loi qui dispose de ressources insuffisantes, contribue fortement à la réussite économique de la région métropolitaine de Los Angeles.

Le renvoi expéditif des contrevenants à la loi sur l'immigration projette chez le grand public une image d'efficacité et d'efficience à l'égard du système d'exécution des lois sur l'immigration. Par contre, puisque le système d'exécution de la loi est perpétuellement confronté à un manque de ressources et de fonds, on constate la croissance de l'offre d'une main-d'oeuvre à bon marché travaillant au noir. Cette main-d'oeuvre à bon marché permet la fabrication de produits à des prix fort concurrentiels qui, par voie de conséquence, entraîne des taux élevés de croissance économique.

Des pressions exercées pour une plus grande justice sociale à l'endroit de cette main-d'oeuvre donnent lieu, périodiquement à peu de choses près à chaque décennie, à la création de programmes d'amnistie visant à accorder aux travailleurs en situation illégale un statut légal.

Perspective canadienne

Les dispositions du projet de loi C-86 prévoyant le renvoi expéditif des contrevenants à la loi sur l'immigration, conjuguées aux effets de mesures récemment annoncées par le ministère de l'Immigration ayant pour but d'éliminer au moins le tiers ou même quarante pour cent des effectifs affectés à l'exécution de la loi, créeront vraisemblablement les conditions nécessaires à l'émergence d'une main-d'oeuvre à bon marché travaillant au noir dans des villes comme Vancouver, Toronto et Montréal. Les retombées bénéfiques pour tous les Canadiennes et Canadiens seront des taux de croissance économique élevés, comme ceux que connaît la région métropolitaine de Los Angeles, une plus grande compétitivité des produits canadiens sur les marchés mondiaux, et donc plus d'emplois et plus de richesse.

Partie II : Commentaires sur les aspects relatifs  
à l'immigration du projet de loi C-86

Les commentaires suivants, formulés par Lexbase, se veulent d'ordre pratique et directs. Pour chacune des questions soulevées, un bref commentaire est suivi des articles visés du projet de loi C-86 et d'une proposition de modification dont les passages qui seraient modifiés sont soulignés.

1. Les termes «dossier» et «document»

L'amendement proposé dans le projet de loi C-86 vise à utiliser le terme «record» dans la version anglaise et le terme français «document» dans la version française de l'article 63.1(3)a) et de l'article 80.1(2)a).

Le terme «document» est utilisé dans la version anglaise et française. Les significations ne sont pas les mêmes. Par exemple, dans la *Loi sur l'accès à l'information / Access to Information Act* (article 3) on utilise en français le terme «document» et en anglais le terme «record». De plus, en vue d'assurer une plus grande clarté du texte, on devrait inclure dans la Loi les supports électroniques d'information.

Projet de loi C-86 :

63.1(3)a) : issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place mentioned therein to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the inquiry and to bring and produce any document, book or paper that the person has or controls relative to the inquiry; and



63.1(3)a) : par citation adressée aux personnes ayant connaissance des faits se rapportant à l'affaire dont il est saisie, leur enjoindre de comparaître comme témoins aux dates, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, utiles à l'affaire, dont elles ont la possession ou la responsabilité;

Amendements proposés au projet de loi C-86 :

63.1 (3)a) : issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place mentioned therein to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the inquiry and to bring and produce any record, book or paper and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof, that the person has or controls relative to the inquiry; and

63.1(3)a) : par citation adressée aux personnes ayant connaissance des faits se rapportant à l'affaire dont il est saisie, leur enjoindre de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, utiles à l'affaire, quels que soient leur forme et leur support, ou toute reproduction de ces éléments d'information, dont elles ont la possession ou la responsabilité;

Projet de loi C-86 :

80.1(2)a) : issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place set out in the summons to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject matter of the proceedings and to bring and produce any document, book or paper in the person's possession or under the person's control relative to the subject-matter of the proceedings;

80.1(2)a) : par citation, enjoindre aux personnes ayant connaissance de faits se rapportant à la procédure devant lui de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tout documents, livres ou pièces dont elles ont la possession.

Amendements proposés au projet de loi C-86 :

80.1(2)a) : issue a summons to any person requiring the person to appear at the time and place set out in the summons to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject matter of the proceedings and to bring and produce any record, book or paper, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof, in the person's possession or under the person's control relative to the subject-matter of the proceedings;

80.1(2)a) : par citation, enjoindre aux personnes ayant connaissance de faits se rapportant à la procédure devant lui de comparaître comme témoins aux date, heure et lieu indiqués et d'apporter et de produire tout documents, livres ou pièces, quels que soient leur forme et leur support, ou toute reproduction de ces éléments d'information dont elles ont la possession.

2. Personnes à charge et personnes à charge qui accompagnent

Le projet de loi C-86 modifie les dispositions de la Loi rendant non admissible un demandeur de visa d'immigrant si toute personne à charge est non admissible, même si la personne à charge non admissible n'a pas l'intention de venir au Canada, et même si le demandeur de visa d'immigrant ne souhaite pas que la personne à charge non admissible vienne au Canada.

Nous proposons la modification suivante au projet de loi C-86 :

Projet de loi C-86 :

6(8) : Si l'immigrant appartient à une catégorie pour laquelle les règlements prévoient que le cas de l'immigrant et de certaines ou toutes les personnes à charge de celui-ci doit être examiné, l'immigrant et les personnes à charge ne peuvent se voir octroyer le droit d'établissement que si l'agent d'immigration est convaincu que



l'immigrant et les personnes à sa charge dont le cas doit être examiné satisfont collectivement :

- a) soit aux normes de sélection réglementaires visant à déterminer s'ils peuvent ou non réussir leur installation au Canada, au sens des règlements, et si oui, dans quelle mesure;
- b) soit aux exigences relatives à l'établissement prévues par les règlements d'application de l'alinéa 114(1)e)

Amendement proposé au projet de loi C-86 :

6(8) : Si l'immigrant appartient à une catégorie pour laquelle les règlements prévoient que le cas de l'immigrant et de certaines ou toutes les personnes à charge qui l'accompagnent doit être examiné, l'immigrant et les personnes à charge qui l'accompagnent ne peuvent se voir octroyer le droit d'établissement que si l'agent d'immigration est convaincu que l'immigrant et les personnes à sa charge qui l'accompagnent dont le cas doit être examiné satisfont collectivement :

- a) soit aux normes de sélection réglementaires visant à déterminer s'ils peuvent ou non réussir leur installation au Canada, au sens des règlements, et si oui, dans quelle mesure;
- b) soit aux exigences relatives à l'établissement prévues par les règlements d'application de l'alinéa 114(1)e)

Et en conséquence les amendements proposés :

Projet de loi C-86 :

9(2) : Le cas du demandeur de visa est apprécié par l'agent des visas qui détermine si le demandeur et chacune des personnes à sa charge semblent répondre aux critères de l'établissement ou de l'autorisation de séjour.

Amendement proposé au projet de loi C-86 :

9(2) : Le cas du demandeur de visa est apprécié par l'agent des visas qui détermine si le demandeur et chacune des personnes à sa charge qui l'accompagnent semblent répondre aux critères de l'établissement ou de l'autorisation de séjour.

Projet de loi C-86

9(4) : Sous réserve du paragraphe (5), l'agent des visas qui est convaincu que l'établissement ou le séjour au Canada du demandeur et des personnes à sa charge ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements peut délivrer à ce dernier et aux personnes à charge qui l'accompagnent un visant précisant leur qualité d'immigrant ou de visiteur et attestant qu'à son avis, ils satisfont aux exigences de la présente loi et de ses règlements.

Amendement proposé au projet de loi C-86

9(4) : Sous réserve du paragraphe (5), l'agent des visas qui est convaincu que l'établissement ou le séjour au Canada du demandeur et des personnes à sa charge qui l'accompagnent ne contreviendrait pas à la présente loi ni à ses règlements peut délivrer à ce dernier et aux personnes à charge qui l'accompagnent un visa précisant leur qualité d'immigrant ou de visiteur et attestant qu'à son avis, ils satisfont aux exigences de la présente loi et de ses règlements.

3. Choix du lieu de présentation des demandes

L'article 10.1 du projet de loi C-86 autorise le ministre à fixer le lieu de présentation des demandes de visa, d'autorisation ou de tout autre document prévu par la loi.

L'article 10.1 aura une incidence sur près de 70 pour cent des demandes d'immigration, et ce à chaque année. À titre de comparaison, la nouvelle procédure de détermination du statut de réfugié aura des répercussions sur 20 à 25 pour cent de toutes les demandes d'immigration.

Contexte

Les différences importantes sur le plan de la durée de l'examen des dossiers d'immigration ont incité plusieurs personnes à présenter leurs demandes d'immigration à des bureaux où ces délais étaient plus courts. Le ministère de



l'Immigration tentait par tous les moyens de décourager cette pratique jusqu'à ce qu'une décision rendue par un tribunal vienne trancher la situation. Jusqu'alors, des délais de quatre ans pour l'examen d'un dossier de catégorie de la famille au Haut-commissariat de Delhi étaient monnaie courante. Par ailleurs, un dossier de même catégorie prenait seulement 18 mois au bureau d'immigration de Paris ou à celui de Boston.

L'article 10.1 du projet de loi C-86 permet au Ministère de décourager la présentation de demandes d'immigration aux bureaux où les délais sont plus courts.

#### L'expérience américaine

Dans les faits, l'article 10.1 du projet de loi C-86 ouvre la porte au «système préférentiel» en vigueur aux États-Unis. Ce système vise à distribuer le nombre de visas d'immigrant plus équitablement entre de nombreux pays plutôt que de permettre à plusieurs pays à forte demande d'accaparer tous les visas disponibles. Le principal désavantage du «système préférentiel», tel que l'expérience américaine le démontre, est que le contingentement du nombre de visas d'immigrant imposé aux pays à forte demande engendre dans ces pays des délais de traitement des dossiers pouvant aller jusqu'à dix ans.

#### L'expérience canadienne

Par comparaison, le système canadien d'immigration accorde des visas conformément aux valeurs de notre société multiculturelle, libre et démocratique. Des objectifs de

nombre de visas sont accordés par l'AC du Ministère à chaque bureau d'immigration et à chaque région du globe. Les différences dans les délais de traitement ne sont pas imputées à des écarts d'efficacité entre les différents bureaux d'immigration.

Sur le plan pratique, les délais de traitement des visas d'immigrant sont rendus flexibles en tenant compte des objectifs. Les écarts dans les délais sont attribués aux objectifs de chaque bureau d'immigration.

#### Périodes de traitement plus longues

L'article 10.1 du projet de loi C-86, en décourageant la présentation de demandes à des bureaux d'immigration où les délais sont plus courts, engendrera inévitablement de sérieux retards de traitement dans les pays à forte demande en raison du contingentement imposé à ces pays, tel que l'a démontré l'expérience américaine. La plupart des députés ont l'expérience de demandes de leurs commettants en vue d'accélérer le traitement de dossiers d'immigration. L'article 10.1 du projet de loi C-86 accroîtra inévitablement le temps de traitement des dossiers de demandes en provenance de pays à forte demande.

#### Justification partielle : équipes aux connaissances spécialisées

Il existe, sur le plan administratif, un certain avantage à demander à des équipes aux connaissances spécialisées de traiter une partie des dossiers d'immigration lorsque l'on peut mettre à contribution leurs connaissances. Les fonctionnaires d'un bureau d'immigration de la même région

que le pays d'origine du demandeur possèdent une connaissance spécialisée des documents d'identité, des équivalences scolaires et d'autres renseignements du genre.

Sur le plan pratique, en raison de l'incidence des objectifs, il est plus rapide de transmettre temporairement un dossier à un bureau d'immigration qui dispose de personnes possédant des connaissances spécialisées sur le pays d'origine du demandeur, puis de retransmettre le dossier pour achever le traitement.

Il y a des coûts administratifs au transfert temporaire d'un dossier à un bureau d'immigration qui dispose de connaissances spécialisées sur le pays d'origine d'un demandeur, puis au retour de ce dossier pour que le traitement en soit achevé.

#### Amendement proposé

L'amendement proposé à l'article 10.1 du projet de loi C-86 stipule clairement qu'il y a une possibilité de choix sur l'endroit où déposer une demande de visa, tel que le stipule la loi actuelle. De plus, afin d'être cohérent avec la politique de recouvrement des coûts mise de l'avant par le gouvernement, nous suggérons que les coûts additionnels attribuables au choix, par le demandeur, d'un bureau d'immigration autre que celui qui pourrait être fixé par le ministre devraient être absorbés par le demandeur.



Projet de loi C-86

- 10.1 Le ministre peut fixer le lieu de présentation des demandes de visa, d'autorisation ou de tout autre document prévu par la présente loi et celui de leur examen.

Amendement proposé au projet de loi C-86

- 10.1 a) Le ministre peut fixer le lieu de présentation des demandes de visa, d'autorisation ou de tout autre document prévu par la présente loi et celui de leur examen.
- b) La présentation d'une demande de visa, d'autorisation, ou de tout autre document prévu par la présente loi, de même que leur examen, peuvent se faire en un lieu autre que celui fixé par le ministre à condition que le demandeur défraie les coûts prévus à ces fins.

4. Rétroactivité des règlements et demandes pendantes à leur date d'entrée en vigueur

À maintes reprises, la Cour fédérale du Canada a soutenu que les droits du demandeur se figent dans le temps à compter du moment où la demande est présentée en bonne et due forme aux responsables de l'immigration. Le demandeur a droit à l'application de la loi, des règlements ou des lignes directrices dans leur libellé exact au moment où la demande a été présentée. Le demandeur ne peut subir de préjudice

émanant de changements subséquents apportés à la loi, aux règlements ou aux lignes directrices.

L'article 144 en ses alinéas 10 et 12 prévoit l'application rétroactive de règlements sur les demandes d'immigration et de permis de travail pendants. Une loi rétroactive ou l'imposition rétroactive de règlements ne cadre nullement avec les normes en vigueur en droit canadien. Dans sa forme actuelle, l'article 114(10) - (12) invitera probablement une contestation devant les tribunaux.

Nous ne proposons aucun amendement à l'article 114, alinéas 10 et 12 du projet de loi C-86.

## 5. Obligation de l'intéressé de fournir des renseignements

### Contexte

Avant la cause *Singh c. M.E.I.* [1985] R.C.S. 177 (C.S.C.), l'ancien Comité consultatif du statut de réfugié (C.C.S.R.) rendait ses décisions sur les cas de réfugiés sans audition de témoignage oral. Les «renseignements internes» sur laquelle s'appuyaient les motifs des décisions des cas de réfugiés étaient inconnus du grand public. La Cour suprême du Canada a statué que tout demandeur du statut de réfugié avait droit à une audition de la demande et à la protection que confère la loi en matière de déposition orale. La déposition orale permet de recueillir les renseignements servant à déterminer le bien fondé d'une demande de statut de réfugié.

L'article 69.1(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976* stipule précisément que la section du statut procède à l'audition en présence du demandeur. La Cour fédérale du Canada a statué qu'en vertu des articles 67 à 69.1 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il était très clair que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne doit seulement procéder à la détermination du bien fondé d'une demande de statut de réfugié que par déposition orale.

De plus, la Cour fédérale du Canada a statué que la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié n'a aucun pouvoir de recueillir des éléments de preuve autrement que lors d'une audition et que sous réserve d'une dispense appropriée, cette audition doit se tenir en présence du demandeur, *Olajide Olaitan Lawal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, A-549-90, 8 mars 1991.

Le projet de loi C-86 remet en question les décisions *Singh* et *Lawal*

- Le projet de loi C-86 remet en question les décisions *Singh* et *Lawal*. Le projet de loi C-86 exige que l'agent d'immigration fasse une sélection des demandeurs du statut de réfugié qui sont admissibles au processus de déposition orale et de ceux qui ne le sont pas, et permet au ministère de l'Immigration de renvoyer du Canada tout demandeur du statut de réfugié qui exerce son droit constitutionnel de voir déterminé son statut lors d'une audition.

En vertu du projet de loi C-86, le processus de sélection entrepris par l'agent d'immigration afin de déterminer les demandeurs du statut de réfugiés qui sont admissibles au processus de déposition orale et ceux qui ne le sont pas se



fondera sur des renseignements obtenus du demandeur lui-même et sur des renseignements que détiennent les fonctionnaires de l'immigration ou le ministère.

Amendement proposé

Le projet de loi C-86 impose au demandeur du statut de réfugié l'obligation de fournir des renseignements. L'amendement proposé qui suit impose une obligation semblable à l'agent d'immigration principal.

Projet de loi C-86

45(5) : L'intéressé doit fournir à l'agent principal les renseignements que celui-ci exige pour être en mesure de décider de la recevabilité de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention.

Amendement proposé au projet de loi C-86

45(5) : (a) L'intéressé doit fournir à l'agent principal les renseignements que celui-ci exige pour être en mesure de décider de la recevabilité de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention.

(b) Les renseignements exigés par l'agent principal pour être en mesure de décider de la recevabilité de la revendication d'une personne du statut de réfugié au sens de la Convention, tels que mentionnés à l'alinéa (5)a), autres que les renseignements obtenus de cette personne en vertu de l'alinéa 5(a) sont jugés d'ordre public.

La déposition orale à l'étape de l'accès ou de l'admissibilité n'est pas prévue en vertu du projet de loi C-86. L'amendement proposé vise à ce que les «renseignements internes» en matière de statut de réfugiés soient rendus publics à la première occasion. Il s'agit d'une protection de base offerte au demandeur du statut de réfugié qui est actuellement accordée à l'étape de l'évaluation de la crédibilité.

6. Nominations et Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Il est reconnu qu'en vertu du régime de démocratie parlementaire, les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié découleront, à l'occasion, de considérations associées au processus politique canadien.

Toutefois, la productivité augmente de façon marquée lorsque des avocats présentent des cas devant d'autres avocats. Les commissaires qui ne sont pas avocats exigent des explications détaillées de points de droit élémentaire, ce qui a pour effet de retarder inutilement les travaux des audiences. La nomination à des postes de commissaire de 70 pour cent de personnes non avocates devrait satisfaire les exigences liées au processus politique canadien.

### Projet de loi C-86

61(2) : Le vice-président de la section d'appel, la majorité des vice-présidents adjoints de cette section et au moins dix pour cent des membres de la section du statut et de la section d'appel sont obligatoirement des avocats inscrits au barreau d'une province, ou des notaires membres de la Chambre des notaires du Québec, depuis au moins cinq ans.

### Amendement proposé au projet de loi C-86

61(2) : Le vice-président de la section d'appel, la majorité des vice-présidents adjoints de cette section et au moins trente pour cent des membres de la section du statut et de la section d'appel sont obligatoirement des avocats inscrits au barreau d'une province, ou des notaires membres de la Chambre des notaires du Québec, depuis au moins cinq ans.

### 7. Mesures disciplinaires et membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Le projet de loi C-86 prévoit des mesures disciplinaires à l'endroit des membres de la section du statut ou de la section d'appel. L'amendement proposé viserait en outre par cette disposition les membres de la section de l'arbitrage.



Projet de loi C-86

63.1(1) : Le président peut recommander au ministre la tenue d'une enquête sur les cas de mesures disciplinaires au sein de la section du statut ou de la section d'appel, pour tout motif énoncé aux alinéas 63.2(2)a) à d).

Amendement proposé au projet de loi C-86

63.1(1) : Le président peut recommander au ministre la tenue d'une enquête sur les cas de mesures disciplinaires au sein de la section d'arbitrage, de la section du statut ou de la section d'appel, pour tout motif énoncé aux alinéas 63.2(2)a) à d).

Et en conséquence les amendements proposés à l'article 63.2(2) :

Projet de loi C-86

63.2(2) : L'enquêteur peut, dans son rapport, recommander la révocation, la suspension sans traitement ou toute autre mesure disciplinaire s'il est d'avis que le membre en cause de la section du statut ou de la section d'appel est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

Amendement proposé au projet de loi C-86

63.2(2) : L'enquêteur peut, dans son rapport, recommander la révocation, la suspension sans traitement ou toute

autre mesure disciplinaire s'il est d'avis que le membre en cause de la section d'arbitrage, de la section du statut ou de la section d'appel est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

Motifs donnant lieu à des mesures disciplinaires

La traduction des articles 63.2(2)a), b) et c) devra être revue. Les significations des phrases et des mots employés en anglais et en français sont si différentes que nous sommes incapables, à ce stade-ci, de déterminer quelles sont les activités ou omissions susceptibles d'entraîner des mesures disciplinaires.

8. Définition du terrorisme

Le projet de loi C-86 offre une définition du terrorisme qui pourrait inclure des activités licites dans une société libre et démocratique.

Projet de loi C-86

2(1) : «terrorisme» Activités visant à favoriser l'usage de violence grave ou de menaces de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique

Amendement proposé au projet de loi C-86

2(1) : «terrorisme» Activités illicites visant à favoriser l'usage de violence grave ou de menaces de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique

---









At 2:00 p.m.:

*From the Lawyers Committee for Human Rights:*

Arthur C. Helton, Director, Refugee Project, New York City,  
N.Y., U.S.A.

*From the Regional Municipality of Ottawa–Carleton—Health Department:*

Dr. Ian Gemmill, Associate Medical Officer of Health;

Dr. E. Ellis, Associate Medical Officer of Health.

*From the Chinese Canadian National Council:*

Amy Go, National President;

Avvy Go, President, Toronto Chapter.

*From Lexbase:*

Richard T. Kurland, Attorney.

À 14 h 00:

*Du Lawyers Committee for Human Rights:*

Arthur C. Helton, directeur, «Refugee Project», ville de New  
York, (N.Y.), États-Unis.

*De la municipalité régionale d'Ottawa–Carleton—Département de la santé:*

D<sup>r</sup> Ian Gemmill, officier médical adjoint de la santé;

D<sup>r</sup> E. Ellis, officier médical adjoint de la santé.

*Du Chinese Canadian National Council:*

Amy Go, présidente nationale;

Avvy Go, présidente, chapitre de Toronto.

*De Lexbase:*

Me Richard T. Kurland, avocat.



**MAIL  POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9  
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

At 9:00 a.m.:

*From the Canadian Labour Congress:*

Robert White, Chairman;  
Kevin Hayes, Senior Economist;  
Rick Jackson, Director, International Affairs.

*From the "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.":*

Rivka Augenfeld, Chairperson;  
Pablo Altamirano, Member;  
Janet Dench, Member;  
Nee Okai, Chairman "Coalition des réfugiés de Montréal".

*From the "Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration":*

Joyce Yedid, Attorney;  
Pierre Duquette, Attorney;  
Jean-François Goyette, Attorney;  
Jean Lanoue, Attorney.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

À 9 h 00:

*Du Congrès du travail du Canada:*

Robert White, président;  
Kevin Hayes, économiste principal;  
Rick Jackson, directeur des affaires internationales.

*De la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés Inc.:*

Rivka Augenfeld, présidente;  
Pablo Altamirano, membre;  
Janet Dench, membre;  
Nee Okai, président de la Coalition des réfugiés de Montréal.

*De l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration:*

Me Joyce Yedid, avocat;  
Me Pierre Duquette, avocat;  
Me Jean-François Goyette, avocat;  
Me Jean Lanoue, avocat.

(Suite à la page précédente)

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, August 13, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le jeudi 13 août 1992

Président: Blaine Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

## BILL C-86

**An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof**

## PROJET DE LOI C-86

**Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

*Chairman:* Blaine Thacker

Members

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

*Président:* Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand  
Harry Chadwick  
Doug Fee  
Benno Friesen  
Beryl Gaffney  
Fernand Jourdenais  
Dan Heap  
Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, AUGUST 13, 1992  
(14)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof met at 8:05 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer.

*Witnesses: From the World Sikh Organization:* Alice Basarke, Executive Assistant; Hardial S. Sufi, Member and Karnail S. Gill, Member.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.*)

The Committee resumed consideration of Clause 1

Alice Basarke from the World Sikh Organization made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the World Sikh Organization be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (*See Appendix "C-86/29"*)

The witnesses answered questions.

At 9:00 o'clock a.m., the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m., September 15, 1992.

Santosh Sirpaul

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 13 AOÛT 1992  
(14)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 8 h 05 aujourd'hui dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

*Membres du Comité présents:* Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

*Présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, chargée de recherche.

*Témoins: De la World Sikh Organization:* Alice Basarke, assistante adjointe; Hardial S. Sufi, membre et Karnail S. Gill, membre.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992 concernant le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992.*)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1

Alice Basarke de la World Sikh Organization fait une déclaration.

Il est convenu, —Que le mémoire soumis par la World Sikh Organization soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «C-86/29»*)

Les témoins répondent aux questions.

À 9 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à 9 heures le 15 septembre 1992.

*La greffière du Comité*

Santosh Sirpaul

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, August 13, 1992

• 0805

**The Chairman:** I call the meeting to order. We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

We're very privileged this morning to have before us the World Sikh Organization. I would like to introduce Ms Alice Basarke, who is the Executive Assistant. Ms Basarke, would you kindly introduce your two colleagues and then go straight into your presentation, please.

**Ms Alice Basarke (Executive Assistant, World Sikh Organization):** I am a survivor of the holocaust. I came to Canada on July 14, 1949, under the designation of displaced person. I was sponsored by the Red Cross. Today I would have been labelled a convention refugee.

**Mr. Hardial S. Sufi (Member, World Sikh Organization):** I came to the United States in 1962. I was a student there. I did my bachelor's and master's degree there. A Toronto firm needed an accountant. I applied for the job and I became an immigrant to Canada in 1966. I am now teaching business in a community college in Pembroke and I'm also a developer. So I am a genuine immigrant here.

**Mr. Karnail S. Gill (Member, World Sikh Organization):** I am a member of the National Executive of the World Sikh Organization of Canada. I came to the University of Toronto as a student. I finished all the requirements for a PhD except my thesis. Currently I am working as a senior economist with Statistics Canada.

**Ms Basarke:** As you can see from our introductions, we are all immigrants to Canada. We love this country and we are here by choice. The subject of immigration is a very emotional issue for each of us as well as for the World Sikh Organization, which is the organization that we are here to represent.

We believe immigration is a nation-building tool. Canada is a very vast country that has been built by immigrants. Immigrants have made it the nation that it is today. In order to prosper, Canada still needs and can still accommodate many more people. Canada is seen by the rest of the world as a country with a reputation for justice, decency, and humanity. As Canadians, we want to maintain that reputation, and immigration is the greatest challenge of the coming century.

At the present time we are getting ready for an election. The government seems to have one main thing on its agenda and that's to be re-elected. Times are bad. We're in a recession. Jobs are disappearing through free trade, ill-conceived economic policies, whatever, but we are in a recession and voters are less accepting of immigrants than they normally would be. The government seems to be only too willing to cash in on the popular mood and take its cue from the Reform Party platform—blaming immigrants, especially refugees, for all the nation's ills. It's very easy to blame those who are most vulnerable.

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 13 août 1992

**Le président:** La séance est ouverte. Nous reprenons notre étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Ce matin, nous avons le privilège de recevoir la *World Sikh Organization*. Permettez-moi de présenter M<sup>me</sup> Alice Basarke, adjointe de direction. Madame Basarke, pourriez-vous nous présenter vos deux collègues, puis passez directement à votre exposé, s'il vous plaît.

**Mme Alice Basarke (adjointe de direction, World Sikh Organization):** Je suis l'une des survivantes de l'holocauste. Je suis arrivée au Canada le 14 juillet 1949 à titre de personne reléguée. La Croix-Rouge me parrainait. De nos jours, j'aurais été considérée comme réfugié au sens de la convention.

**M. Hardial S. Sufi (membre, World Sikh Organization):** Je suis arrivé aux États-Unis en 1962. J'y étais étudiant. J'ai obtenu là-bas le diplôme de baccalauréat et de maîtrise. J'ai ensuite postulé un poste auprès d'une firme torontoise qui avait besoin d'un comptable. Je suis arrivé au Canada, comme immigrant, en 1966. J'enseigne maintenant le commerce dans un collège communautaire, à Pembroke, et je suis également promoteur. Je suis donc un véritable immigrant au Canada.

**M. Karnail S. Gill (membre, World Sikh Organization):** Je suis membre de la direction nationale de la *World Sikh Organization* du Canada. Je suis arrivé à l'Université de Toronto comme étudiant. J'y ai rempli toutes les exigences d'obtention du doctorat, à l'exception de la thèse. Je travaille actuellement comme économiste principal à Statistique Canada.

**Mme Basarke:** Comme vous pouvez le constater, nous sommes tous des immigrants au Canada. Nous aimons ce pays et nous y sommes par choix. L'immigration est un sujet qui soulève beaucoup d'émotion pour chacun de nous et pour la *World Sikh Organization*, que nous représentons ici devant vous.

Nous croyons que l'immigration sert à bâtir la nation. Le Canada est un pays très vaste qui a été construit par les immigrants. Ce sont les immigrants qui ont fait la nation que nous connaissons aujourd'hui. S'il veut prospérer, le Canada doit et peut encore recevoir beaucoup plus de gens. Dans le reste du monde, le Canada a la réputation d'être un pays juste, honnête et humanitaire. En tant que Canadiens, nous voulons conserver cette réputation. À ce titre, l'immigration est le plus grand défi du siècle à venir.

À l'heure actuelle, une élection se prépare. Le programme du gouvernement semble ne comporter qu'un seul objectif: la réélection du gouvernement. Les temps sont durs, nous sommes en pleine récession. Le libre-échange, les politiques économiques mal conçues, etc., occasionnent des pertes d'emplois; nous sommes en récession et les électeurs acceptent moins les immigrants qu'en temps normal. Hélas, le gouvernement semble désireux d'exploiter l'humeur populaire et d'adopter la plate-forme politique du Parti réformiste—c'est-à-dire de blâmer les immigrants, surtout les réfugiés, de tous les maux de la nation. Il est certes facile d'accabler de blâme les plus vulnérables.

*[Texte]*

Bill C-86 represents some of the most extensive changes to the Immigration Act since 1978. There are some changes that represent very significant shifts in Canadian policy. The bill is fundamentally flawed and has some very serious racist overtones in it.

You have before you a written brief in which we have outlined our concerns. On page 1, under family class designation, we have tried to point out the cultural differences that have not been taken into consideration. These are of great importance to us. As a multicultural society, which Canada is striving to be, we must not ignore the societal values of our immigrants.

On page 2, under the investor designation, we are appalled that Canadian visas are being sold to the highest bidders. There is the old joke of St. Peter standing at the pearly gates, turning away the rich man, for we all know that you cannot buy your way into heaven. As he turns him away, St. Peter says, "Try Immigration Canada."

Wealthy investors are jumping the queue, and on August 7 it was recommended that a special federal agency be established that would further improve immigration services and speed up the processing time to anyone who has a minimum of \$150,000 to bring with him. Yet I don't believe any mention was made of a system of checks and balances that would ensure that this money would be invested in Canada and would create jobs for Canadians.

• 0810

We've made several recommendations, mainly because we feel that visas should not be bought and there should be more checks on these people.

Under refugee determination, Bill C-86 is trying to implement a policy that will turn away 70% of all claimants at our borders by officials who cannot possibly make a judgment call on a person whom they've just seen for the first time. They know nothing about him, his situation or his reason for flight. There's a great potential for abuse by biased officials. This certainly would be against the intent and spirit of the Geneva Convention.

On page 6 we talk of the immense problem that the Sikh community has in visitors' visas not being issued to our religious preachers. This is a denial of our freedom of religion. There are not enough people in Canada who are well educated and informed on religious matters; therefore we have to find preachers to come from India to service the spiritual needs of the community. Visitors' visas have been denied to them systematically for the last two years.

*[Traduction]*

Le projet de loi C-86 comporte les modifications les plus importantes à la Loi de l'immigration depuis 1978. Certains de ces changements dénotent des transformations très importantes de la politique canadienne. Le projet de loi comporte des lacunes fondamentales ainsi que de très graves sous-entendus racistes.

Vous avez sous les yeux un mémoire dans lequel nous avons dressé la liste de nos préoccupations. À la page 2, Catégorie de la famille, nous avons essayé de souligner les différences culturelles dont on a omis de tenir compte. Ces différences sont très importantes pour nous. Le Canada essaie de devenir une société multiculturelle; dans une telle société, nous devons tenir compte des valeurs sociétales des immigrants.

À la page 3, sous le titre Immigration des gens d'affaires, nous nous disons horrifiés de ce que les visas canadiens soient vendus aux plus offrants. Permettez-moi de vous compter une vieille blague: À la porte du paradis, Saint-Pierre refuse l'entrée à l'homme riche, puisqu'on ne peut pas payer pour entrer au paradis. Ce faisant, Saint-Pierre dit à celui-ci: «Vous pouvez toujours présenter une demande à Immigration Canada.»

Les investisseurs riches ont des places privilégiées dans la liste d'attente. Le 7 août, on a en outre recommandé qu'un organisme fédéral spécial soit créé de façon à accélérer le traitement des demandes présentées par toute personne qui peut amener au Canada au moins 150 000\$ et à améliorer les services d'immigration qui lui sont offerts. Je ne crois pas cependant que l'on ait parlé de mettre en place un système de vérification garantissant que cet argent sera investi au Canada et qu'il créera des emplois pour les Canadiens.

Nous avons présenté plusieurs recommandations, surtout parce que, à notre avis, les visas ne devraient pas être achetés et que ces gens devraient faire l'objet de davantage de vérifications.

Pour ce qui est de la détermination du statut de réfugié, on tente, par le truchement du projet de loi C-86, de mettre en oeuvre une politique qui permettra de refouler aux frontières 70 p. 100 de toutes les personnes qui réclament ce statut. C'est à un fonctionnaire, qui ne saurait porter de jugement sur une personne qu'il voit pour la première fois, que l'on confiera cette tâche. Ces fonctionnaires ne savent rien de ces gens, de leur situation ou des raisons pour lesquelles ils fuient leur pays. Entre les mains de fonctionnaires qui auraient des préjugés, ces dispositions laissent la voie libre à tous les abus. Cela irait certes à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Convention de Genève.

À la page 13, nous parlons d'un des très grands problèmes de la communauté sikh, c'est-à-dire du fait que nos prédicateurs n'obtiennent pas de visas de visiteur. Ceci constitue une atteinte à notre liberté de religion. Il n'y a pas suffisamment de gens au Canada qui possèdent une éducation et une formation suffisantes dans les questions religieuses; par conséquent, nous devons aller chercher en Inde les prédicateurs dont nous avons besoin pour répondre aux besoins spirituels de notre communauté. Au cours des deux dernières années, on leur a refusé systématiquement les visas de visiteur.



## [Text]

Under services on page 6, we talk of our many requests for a consulate in Punjab. Parliamentarians who visited India earlier this year all recommended that a consulate is needed and required in Punjab. Yet this government has consistently ignored this issue.

On page 7 we request amnesty for the entire refugee backlog. This whole category is very conspicuously left out of Bill C-86. Apparently the honourable minister would prefer to ignore what he is unwilling to solve. We know of people who are trapped in this category for four, five, six years.

Bill C-86 also alludes to the fact that permanent residents can be deported if the minister feels there is reasonable grounds that they will commit unacceptable acts. This is most distasteful. It not only makes a mockery of innocent until proven guilty, but jumps into the realm of fortune telling. We are now asked to believe that Ottawa's crystal balls will predict the future and know when a person is about to do something and what it will be. The only precedent that I am aware of, of such a thing being practised today, is in the so-called democratic country of India. They have a law called TADA, the Terrorists and Disruptive Activities Act. This act virtually criminalizes free speech. It permits suspects to be detained without formal charge or trial for up to two years. This is the act under which Justice Ajit Singh Bains, as a human rights activist, has been arrested.

We know that Canada has friendly relations with India and considers it to be a sister Commonwealth country. However, it is alarming to think their legislatures are learning tricks from a barbaric state that is democratic only by self-proclamation. This in itself is unacceptable. It is not hard to see what additional powers will do in the hands of biased or prejudiced individuals.

To sum up, we feel this bill is seriously flawed. It is full of subtle and not so subtle racist overtones. Justice is not the same for white Europeans as it is for so-called visible minorities. Bill C-86 represents extensive changes to the Immigration Act. It proposes significant changes in Canadian policy, and it introduces a large number of potentially dangerous concepts.

We therefore would like to reinforce and reiterate the request made only two days ago by Robert Stanfield. The request is to urge you not to rush this bill through, but to provide ample time for public hearings and discussions so that suitable changes can be debated, proposed and implemented.

**The Chairman:** Thank you very much. Is it agreed that the brief be appended to the minutes of today?

## [Translation]

À la page 14, à la rubrique Services, on parle des nombreuses demandes que nous avons présentées afin que soit installé un consulat au Panjab. Les parlementaires qui se sont rendus en Inde, plus tôt cette année, ont tous reconnu la nécessité d'un tel consulat et en ont recommandé la création. Toutefois, le gouvernement a décidé de fermer les yeux sur cette question.

À la page 15, nous avons recommandé qu'une amnistie soit accordée à tous les revendicateurs faisant partie de l'arriéré du statut de réfugié. De toute évidence, cette catégorie n'a pas été intégrée au projet de loi C-86. Il semble que l'honorable ministre préfère garder dans l'ombre les problèmes qu'il ne désire pas résoudre. Nous connaissons des gens qui sont retenus dans cette catégorie pendant quatre, cinq ou six ans.

Le projet de loi C-86 laisse également entendre que des résidents permanents pourraient être expulsés si le ministre estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront des actes inacceptables. C'est dégoûtant. Non seulement foule-t-on du pied le principe selon lequel toute personne est innocente jusqu'à preuve du contraire, mais on passe carrément à la pratique de la bonne aventure. On nous demande maintenant de croire qu'Ottawa pourra prédire, dans ses boules de cristal, qui fera quoi. À ma connaissance, il n'existe qu'un seul précédent de cet ordre en vigueur aujourd'hui, et c'est en Inde, ce pays qui se prétend démocratique. Il y a là-bas une loi appelée la TADAA, la *Terrorists and Disruptive Activities Act*. À cause de cette loi, la liberté de parole est devenue pratiquement un acte criminel. La loi permet la détention de suspects pendant deux ans, sans accusation ou sans procès. C'est aux termes de cette loi que le juge Ajit Singh Bains, activiste des droits de la personne, a été arrêté.

Nous savons que le Canada entretient des relations amicales avec l'Inde et considère ce pays comme un autre membre du Commonwealth. Il est cependant alarmant de penser que les assemblées législatives de ces pays retiennent les trucs d'un État barbare, qui n'est démocratique que de nom. En soi, cela est inacceptable. Il est facile d'imaginer ce que donneront des pouvoirs accrus entre les mains de personnes qui auraient des préjugés.

En résumé, nous estimons que le projet de loi présente des lacunes graves. On y trouve partout des sous-entendus racistes plus ou moins subtiles. La justice ne s'applique pas de façon égale selon qu'on est un Blanc européen ou que l'on appartient à ce qu'on appelle une minorité visible. Le projet de loi C-86 apporte de grands changements à la Loi sur l'immigration. On y propose des changements considérables à la politique canadienne et on y présente un grand nombre de concepts qui pourraient être dangereux.

Par conséquent, nous réitérons la demande qu'a présentée M. Robert Stanfield, il y a deux jours. Nous vous demandons nous aussi de ne pas adopter ce projet de loi à toute vitesse, mais plutôt de permettre qu'il y ait tout le temps voulu pour procéder aux audiences et aux débats publics. De cette façon, on pourra proposer des changements convenables, les débattre et les mettre en oeuvre.

**Le président:** Merci beaucoup. Est-il convenu que le mémoire soit annexé au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

[Texte]

Some hon. members: Agreed.

• 0815

**Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** I'm pleased to welcome the World Sikh Organization before the committee. I'm going to ask a number of short questions and I would be grateful if you could answer them in as short a manner as possible because my time is limited. I'm also asking questions I've asked of a number of other ethnocultural communities, and I'm doing so because I want to see if there is a difference of opinion among them or a consensus.

Was the World Sikh Organization consulted in the preparation of this bill by either the minister's office or the Department of Employment and Immigration?

**Ms Basarke:** No.

**Mr. Allmand:** Of the Sikhs who have come to Canada in recent years, have most come by means of immigration or by means of refugee status?

**Ms Basarke:** Most Sikhs have come to Canada as immigrants.

**Mr. Allmand:** That leads me to another point you discussed in your opening statement, which is the problem, I presume, of applying for immigrant status from India, which would have to be in the usual manner if you come as an immigrant. In the bill there is a provision that allows the minister to decide where people can apply for an immigrant visa. Right now there is no prohibition against applying in other places. In other words, a Sikh might apply for an immigrant visa to Canada in the United States, Britain, Greece or some other country, but in this bill the minister can say people who are nationals of India can only apply in India. People who are nationals of Chile can only apply in Chile. I would like to know, considering the situation in India and the lack of a consulate in the Punjab, if that provision could cause any serious problems for Sikhs immigrating to India or any other minority in India not living in Delhi.

You said the greatest percentage of Sikhs who have come to Canada have come by means of immigration. Did most of them get their immigration visas in India, or were they obliged to get them in other countries? I noticed of the two gentlemen before us, one came from the United States, and I forget where Mr. Gill said he came to Canada from.

**Mr. Gill:** I came to Toronto and I got my immigration visa there.

**Mr. Allmand:** You got your visa in Canada?

**Mr. Gill:** Yes. That was a long time back. That was in 1967 and at that time it was permitted.

**Mr. Allmand:** That was before they made the rule you had to get it outside of Canada.

**Mr. Gill:** Yes, that's right.

[Traduction]

Des voix: D'accord.

**M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce):** Je souhaite la bienvenue à la *World Sikh Organization* devant notre comité. Je vais poser un certain nombre de questions brèves et je vous serais reconnaissant d'y répondre de façon aussi brève que possible, puisque le temps dont je dispose est limité. En outre, je vous poserai les mêmes questions qu'à un certain nombre d'autres communautés ethnoculturelles, puisque je désire savoir s'il y a des différences d'opinions ou s'il y a un consensus.

Le bureau du ministre ou le ministère de l'Emploi et de l'Immigration ont-ils consulté la *World Sikh Organization* dans la préparation de ce projet de loi?

**Mme Basarke:** Non.

**M. Allmand:** Au cours des dernières années, est-ce que les Sikhs sont arrivés au Canada par la voie de l'immigration ou par celle du statut de réfugié?

**Mme Basarke:** La plupart des Sikhs sont venus au Canada à titre d'immigrants.

**M. Allmand:** Cela m'amène à un autre point dont vous avez discuté dans votre exposé, c'est-à-dire le problème, je suppose, de présenter une demande d'immigration à partir de l'Inde, ce qui doit être la façon générale de procéder si on désire venir à titre d'immigrant. Il y a dans le projet de loi une disposition qui permet au ministre de décider où les gens peuvent présenter une demande de visa d'immigrant. À l'heure actuelle, rien n'empêche de présenter cette demande ailleurs. Autrement dit, un Sikh peut présenter une demande de visa d'immigrant au Canada à partir des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la Grèce ou de tout autre pays. Dans ce projet de loi, cependant, le ministre peut décider que les ressortissants indiens ne peuvent présenter une telle demande qu'à partir de l'Inde. Les ressortissants chiliens ne pourraient présenter cette demande qu'à partir du Chili. Compte tenu de la situation qui existe en Inde et de l'absence de consulat au Panjab, cette disposition pourrait-elle causer des problèmes graves aux Sikhs qui immigreront en Inde ou à toute autre minorité indienne qui n'habite pas Delhi?

Vous dites que la majorité des Sikhs qui sont venus au Canada sont des immigrants. Est-ce qu'ils ont, en majorité, obtenu leurs visas d'immigration en Inde ou ont-ils été obligés de les obtenir dans d'autres pays? J'ai remarqué que, des deux messieurs devant nous, l'un est venu par les États-Unis et j'oublie par où M. Gill a dit être arrivé au Canada.

**M. Gill:** Je suis arrivé à Toronto et c'est là que j'ai obtenu mon visa d'immigration.

**M. Allmand:** Vous avez obtenu votre visa au Canada?

**M. Gill:** Oui. C'était en 1967, et à cette époque, c'était permis.

**M. Allmand:** Cela s'est passé avant que soit mis en place la règle obligeant à obtenir le visa à l'extérieur du Canada.

**M. Gill:** Oui, c'est juste.



[Text]

**Mr. Allmand:** Well, anyway, maybe you could answer my question as to how this new provision in the law might affect people in India, in particular Sikhs, since you represent that community, if they made a ruling, as the bill will allow, that you can only get your visa in India.

**Ms Basarke:** That would be a hardship. There's only one consulate in India. Sikhs are presently being persecuted. You're asking them to ask for immigration or refugee status from the people of the government that is giving them a hard time to start with.

**Mr. Allmand:** They would get their visas through the Canadian embassy in Delhi, I would presume, not from the Indian government. But since most Sikhs are living in the Punjab, they'd have to go to Delhi and apply. Not only that, the list would become longer.

**Ms Basarke:** Much longer.

**Mr. Allmand:** The list is very long now. I don't know what the delay is, but I'm told the waiting list for immigration visas in India is one of the longest in the world. I'm just asking for your assessment of this new provision from a human point of view. Right now people can go to another country and apply for their visas. As a matter of fact, quite often people come to Canada as visitors or students and decide they want to apply as immigrants. They can't apply within Canada but they can go to the United States and apply. If they are in Toronto, they often go to Buffalo. If they are in Montreal, they go to New York City and apply for their visas there. That could very well be impossible as a result of this new law.

• 0820

**Mr. Sufi:** It is really difficult to even talk about immigrant visas, and it is even very hard to get a visitor's visa. I want to point out to you that my mother-in-law, who is about 80 years of age, had been here approximately three times and the fourth time she applied for a visa to visit, her application was rejected. She was advised that she might be a threat to Canadian employment, and I could not figure that one out. I am sure that a lady of 80 years of age would not be looking for employment here.

**Mr. Allmand:** Did she always return to her country on the three previous occasions?

**Mr. Sufi:** Definitely. First of all, I can say outright that none of my other family members stayed here. They all came here as general immigrants, and whoever came as a visitor returned in proper time.

My wife was there about a month after my mother-in-law's application was rejected, and she thought she would go to the office herself. We pay almost \$100,000 in taxes in this country and I was sure there would be some respect. My wife went there and she had to wait all day outside the consular office in Delhi. She was not even allowed to go in. She told the staff she had a Canadian passport and was a Canadian citizen, but it did not matter. But there were other people

[Translation]

**M. Allmand:** Bon. De toute façon, pourriez-vous me dire comment cette nouvelle disposition de la loi pourrait toucher les gens en Inde, plus particulièrement les Sikhs, puisque vous représentez cette communauté, si, à cause du projet de loi, il ne leur était possible d'obtenir leur visa qu'en Inde.

**Mme Basarke:** Cela serait une dure épreuve. Il n'y a qu'un seul consulat en Inde. À l'heure actuelle, les Sikhs sont persécutés. Cela équivaldrait pour eux à demander à ce même gouvernement qui les persécute un statut d'immigrant ou de réfugié.

**M. Allmand:** Ils obtiendraient leurs visas par le truchement de l'ambassade canadienne à Delhi, je suppose, pas du gouvernement indien. Puisque la plupart des Sikhs vivent au Panjab, ils devraient se rendre à Delhi pour présenter leur demande. De plus, cela aurait pour effet d'allonger la liste.

**Mme Basarke:** Cela allongerait grandement cette liste.

**M. Allmand:** Cette liste est déjà très longue. Je ne sais pas combien de temps il faut, mais on m'a dit que la liste d'attente des visas d'immigration en Inde est l'une des plus longues du monde. Ce que j'aimerais connaître, c'est votre évaluation de cette nouvelle disposition du point de vue humain. Actuellement, les gens peuvent aller dans un autre pays pour présenter une demande de visa. En fait, les gens viennent souvent au Canada à titre de visiteurs ou d'étudiants, puis ils décident de présenter une demande d'immigration. Ils ne peuvent pas présenter cette demande à partir du Canada, mais ils peuvent se rendre aux États-Unis pour le faire. S'ils sont à Toronto, souvent, ils se rendent à Buffalo. S'ils sont à Montréal, ils se rendent à New York et présentent là-bas leur demande de visa. Cela pourrait bien devenir impossible aux termes de la nouvelle loi.

**M. Sufi:** Il est très difficile de songer même à un visa d'immigrant, et il est même très difficile d'obtenir un visa de visiteur. Par exemple, ma belle-mère, qui a 80 ans, est venue ici environ trois fois. La quatrième fois, elle a présenté une demande de visa de visiteur et sa demande a été rejetée. On lui a répondu qu'elle pourrait constituer une menace en matière d'emploi au Canada. Je n'ai jamais réussi à comprendre. Je suis certain qu'une femme de 80 ans ne se chercherait pas un emploi ici.

**M. Allmand:** Est-elle toujours retournée chez elle après ses trois visites précédentes?

**M. Sufi:** Bien sûr. Premièrement, je puis vous dire qu'aucun autre membre de ma famille n'est resté ici. Ils sont tous venus à titre d'immigrants, et ceux qui sont venus à titre de visiteurs sont retournés chez eux aux dates prévues.

Ma femme est allée en Inde, environ un mois après que la demande de ma belle-mère a été rejetée. Elle a pensé se rendre elle-même au bureau. Nous payons près de 100,000\$ en impôt au Canada et j'étais persuadé qu'on y ferait preuve d'un certain respect. Ma femme s'est rendue au bureau du consulat, à Delhi, et elle a dû attendre dehors toute la journée. On ne lui a même pas permis d'entrer. Elle a dit aux employés qu'elle avait un passeport canadien et qu'elle



[Texte]

who were, if you want to say it, light-skinned Canadians and they had no trouble getting in. That is the situation we have in that country.

So how can a person who is looking for refugee status or for regular immigration—if a visitor cannot get a visa, how can they get a visa? I cannot figure that out.

Then my mother came to the United States. I have two brothers in the United States and she was visiting there. She was not given a visa from the San Francisco consulate in order to come here, and she is also about 80 years of age. This is your immigration department, so you can figure it out.

**Mr. Allmand:** All right. I will move to another subject. In the new provisions for refugee status, there is a proposed change whereby the refugee would have to convince the two members of the board in certain cases in order to be recognized as a refugee. At the present time a person only has to convince one of the two members. In Bill C-86, in three major cases, a person has to convince both members of the board and have a unanimous decision.

One of the provisions is that if you have missing papers, documents, passports or identification and so do not have those papers, you then have a higher barrier to pass in order to be recognized as a refugee.

I would like to know from your community whether it is sometimes difficult for people fleeing from India to have proper papers. Are we to presume that people whose papers were destroyed or who have no papers at all are simply fraudulent refugees who are trying to jump the line? Is there any problem with getting proper papers if you are an Indian national or a Sikh in India and if you come to Canada as a refugee because of the situation you are in?

**Mr. Sufi:** In India you can get anything. You can even get a Canadian visa if you are willing to pay a price for it.

**Mr. Allmand:** I am talking about doing so legally.

**Mr. Sufi:** That's what I am saying. But they are very hard to get because not everybody has the resources with which to get proper papers, because everybody is looking for handouts.

**Ms Basarke:** I think a true refugee will always have problems getting papers, especially if he is escaping from a regime or government that he considers to be persecuting him. If a Sikh is persecuted by the Indian government, how is he going to get passports, papers, and all the valid things he is supposed to get?

**Mr. Allmand:** That is what I am trying to say. Is there great difficulty if a Sikh wishes to apply for a passport? He lives in the Punjab, is under great stress, and, let's say, is living in an area where there is a lot of conflict, and he tries to get a passport. How long would it take him to get an Indian passport in order to apply to flee to Canada as a refugee?

[Traduction]

était citoyenne canadienne, mais en vain. Il y avait là d'autres personnes, des Canadiens à la peau plus claire, si l'on peut dire, qui n'ont pas eu de difficulté à entrer. C'est là la situation en Inde.

S'il n'est pas possible à un visiteur d'obtenir un visa, comment quelqu'un qui désire obtenir le statut de réfugié ou devenir immigrant pourrait-il en obtenir un? C'est incompréhensible.

Puis, ma mère s'est rendue aux Etats-Unis. J'ai là-bas deux frères à qui elle a rendu visite. Elle n'a pas pu obtenir un visa du consulat de San Francisco pour venir au Canada. Elle aussi a environ 80 ans. C'est votre ministère de l'Immigration, c'est à vous de trouver une solution.

**M. Allmand:** D'accord. Passons à un autre sujet. Les nouvelles dispositions relatives au statut de réfugié contiennent un changement par lequel le réfugié devra persuader deux membres de la commission dans certains cas pour que soit reconnu son statut de réfugié. A l'heure actuelle, il suffit de convaincre un des deux membres. En vertu du projet de loi C-86, il existe trois cas principaux dans lesquels une personne doit convaincre les deux membres de la commission et obtenir une décision unanime.

Selon l'une de ces dispositions, si vous n'avez pas de papier, de document, de passeport ou de carte d'identité, etc, vous devez franchir des obstacles plus grands pour que votre statut de réfugié soit reconnu.

Du point de vue de votre communauté, est-il parfois difficile aux gens qui fuient l'Inde d'obtenir les documents nécessaires? Doit-on supposer que les gens dont les papiers d'identité sont détruits ou qui n'ont pas du tout de papier essaient d'obtenir frauduleusement le statut de réfugié? Est-il difficile pour un citoyen indien ou un Sikh en Inde d'obtenir les documents nécessaires pour demander au Canada un statut de réfugié?

**M. Sufi:** En Inde, on peut tout obtenir. Si on est prêt à y mettre le prix, on peut même obtenir un visa canadien.

**M. Allmand:** Ce que je demande, c'est si on peut obtenir les documents légalement.

**M. Sufi:** C'est ce que je dis. Il est très difficile d'obtenir ces documents parce que ce ne sont pas tous les gens qui ont l'argent qu'il faut pour les obtenir, puisque tout fonctionne par bakchich.

**Mme Basarke:** À mon avis, un vrai réfugié aura toujours de la difficulté à obtenir des papiers, surtout s'il fuit un régime ou un gouvernement dans lequel il se sent persécuté. Si un Sikh est persécuté par le gouvernement indien, comment pourra-t-il obtenir des passeports, des papiers, tous les documents valides qu'il est supposé obtenir?

**M. Allmand:** C'est le but de ma question. Est-ce que cela pose de très grands problèmes à un Sikh, de demander un passeport? Supposons qu'il habite le Panjab, qu'il fasse l'objet de pressions intenses et, par exemple, qu'il vive dans une région où il y a beaucoup de conflits. S'il essaie d'obtenir un passeport, combien lui faudra-t-il de temps pour l'obtenir pour qu'il puisse s'enfuir au Canada à titre de réfugié?

[Text]

[Translation]

• 0825

**Ms Basarke:** First of all, if he is fleeing he does not have time to even consider papers. He has to get out of there or he is gone. True refugees do not have time to do all the proper paperwork. It is unfair that you are penalizing airlines for letting people on without proper papers, because it is beyond their control. People who are desperate will find a way, and if their papers are not valid it is because they simply cannot go through proper channels. Otherwise, they would not be refugees.

**Mr. Sufi:** My wife's uncle was a member of Parliament for the state of Punjab for about 40 years. It took him six years to get a passport from the Indian government. He was a colleague. He belongs to the Sikh party. He cannot figure it out.

**Mr. Allmand:** All right. That is a very good example.

**Mr. Gill:** The basic assumption being made here is that the circumstances there are as normal as they are here.

Alice very briefly mentioned TADA in her presentation, just one act, where a person can be kept in jail up to two years without any charges.

We are political activists here. If we were there, I am positive that 99% of us would be charged under TADA. If you are fleeing from TADA, will they issue a passport? The process of getting a passport in India is that it has to go through police verification. The police will not verify your papers. They will say you are a threat to the security of the country.

It is virtually impossible for genuine refugees to get proper papers.

**Mr. Allmand:** That is what I was wondering and you have testified on that. That is very good. Thank you.

Under the present law, if you wanted a work permit, you were granted the work permit as soon as you were recognized as a refugee at the first-stage hearing. The first-stage hearing is to be abolished and you will not be issued a work permit until you are recognized as a refugee at the final hearing. The government says that because of this bill the process will be speeded up. You will be able to do the whole process in about—Mr. Fairweather said in five months if it is a contested matter, or two months if it is non-contested. The minister says two months. Let us say that you may be waiting two months, three months, maybe five months for a work visa.

I would like to know the experience of your community. Is your community usually very anxious to work? Are they satisfied to stay on welfare for five, six, seven months while they are waiting for the final hearing? What is the percentage of employment in your community? I know times are hard and a lot of people are unemployed. In other words, if they have a chance to get a work visa, do they apply for the work visa and get jobs or do they have a large percentage on welfare?

**Mme Basarke:** Tout d'abord, lorsqu'une personne s'enfuit, elle n'a pas le temps de penser aux papiers. Elle doit partir pour sauver sa vie. Les vrais réfugiés n'ont pas le temps de remplir toutes les formules. Il est injuste de pénaliser des sociétés aériennes qui permettent à des gens de monter dans leurs avions sans les documents appropriés, parce qu'elles n'ont pas de contrôle sur cette situation. Les personnes désespérées trouveront bien un moyen de s'enfuir, et si leurs papiers ne sont pas valides, c'est tout simplement qu'elles ne peuvent pas passer par les voies approuvées. Autrement, ce ne serait pas des réfugiés.

**M. Sufi:** L'oncle de ma femme a été député au Panjab pendant environ 40 ans. Il lui a fallu six ans pour obtenir un passeport du gouvernement indien. C'était pourtant un collègue, il appartenait au parti sikh. Il ne peut pas comprendre.

**M. Allmand:** D'accord. C'est un très bon exemple.

**M. Gill:** Au départ, on suppose que la situation là-bas est aussi normale qu'ici.

Dans son exposé, Alice a brièvement parlé de la TADAA, une loi qui permet à elle seule de détenir quelqu'un pendant deux ans sans que des accusations soient portées.

Ici, nous sommes des activistes politiques. Si nous étions là-bas, je suis absolument certain que 99 p. 100 d'entre nous seraient mis en prison aux termes de la TADAA. Si vous partez pour éviter cette loi, le gouvernement vous délivrera-t-il un passeport? Pour obtenir un passeport en Inde, il faut d'abord subir des vérifications par la police. La police ne vérifiera pas vos documents. Elle dira que vous constituez une menace à la sécurité du pays.

Il est à peu près impossible aux véritables réfugiés d'obtenir les documents appropriés.

**M. Allmand:** C'est ce que je me demandais, et je vous remercie de votre témoignage à ce sujet. C'est très bien.

Aux termes de la loi actuelle, les permis de travail peuvent être délivrés dès l'audience de première étape, dès que la personne est reconnue comme réfugiée. Cette audience de première étape sera abolie et les permis de travail ne seront délivrés qu'une fois reconnu le statut de réfugié, à l'audience finale. Le gouvernement déclare que le projet de loi aura pour effet d'accélérer le processus. Le processus nécessitera, selon M. Fairweather, cinq mois si le cas est contesté, deux mois s'il n'y a pas de contestation. Pour sa part, le ministre dit que le processus doit prendre deux mois. Disons qu'il vous faudra attendre deux mois, trois mois, peut-être cinq mois pour obtenir un permis de travail.

J'aimerais connaître ce qu'il en est dans votre communauté. Les gens de votre communauté sont-ils généralement pressés de travailler? Se satisfont-ils d'obtenir des prestations d'assistance sociale pendant, cinq, six, sept mois, pendant qu'ils attendent l'audience finale? Quel est le pourcentage des gens qui travaillent dans votre communauté? Je sais que les temps sont durs et qu'il y a beaucoup de chômage. Autrement dit, s'ils ont la chance d'obtenir un visa de travail, est-ce qu'ils présentent une demande de visa de travail et obtiennent des emplois ou reçoivent-ils, dans une vaste proportion, des prestations d'assistance sociale?



[Texte]

**Mr. Gill:** Our perception is that the very idea of welfare is abhorrent in the Sikh community. If they could avoid it, they would never go on welfare. My own suggestion, even for non-Sikhs, is that the earlier they receive work permits, the better it is. It is also better for Canadian society. They are no burden on society. Why keep them on welfare? Why keep them on any social assistance? Give them work permits. If they do not qualify, arrangements can be made and those work permits can be taken from them.

I do not understand the idea of not issuing people work permits, keeping them on welfare or some other form of social assistance and then turning around and saying, these refugees are a burden on Canadian society.

**Ms Basarke:** I think the government is reinforcing this idea that immigrants, or refugees, whichever, are taking the jobs from the general population. They are reinforcing this myth that we have by not issuing work permits. It is like saying, well, we will keep them on welfare and they will not take your job. We know that is not true. Immigrants usually take jobs that other people do not want. They are willing to work. They are willing to work hard and they are contributing to society. It destroys their self-esteem when you do not allow them to do that.

• 0830

**Mr. Allmand:** There is also a provision in this bill that would make the refugee hearing, as a general rule, a hearing in public. Right now it is a hearing in camera; it is a confidential hearing. We have asked other communities how they would react to the public hearing. Many of them said they were fearful to tell their whole story at a public hearing because there could be members of the press there or members even of their own embassies from back home and so on. What is your experience? What is your preference? Would you rather have the hearings as they are now in camera, confidential, or completely open to the public?

**Mr. Sufi:** Personally, if I were a refugee applying for it, I would not like to have the hearing open to the public. You might as well simply send a list of those people to India, if I am coming from India. If they are unfortunately returned from here back to India, I think they will be dead within a six-month period. I think six months would be too much.

**Mr. Allmand:** All right, thank you very much. You have answered my questions.

**Mr. Heap (Trinity—Spadina):** Welcome, friends. I have five questions that I will try to run through. I first want to say, because you have raised many good points, that I am in agreement that we should have given an amnesty on the backlog. I asked for it about a year and a half ago, and many others did.

[Traduction]

**M. Gill:** Nous avons constaté que l'idée même de dépendre de l'assistance sociale répugne à la communauté sikh. S'ils pouvaient l'éviter, ces gens ne recevraient jamais d'assistance sociale. Si je peux faire une suggestion, même à l'égard des non-sikh, c'est qu'il vaudrait mieux délivrer les permis de travail le plus tôt possible. Cela vaut mieux également pour la société canadienne, puisque ces gens ne constitueront pas un fardeau. Pourquoi les obliger à dépendre de l'assistance sociale? Donnez-leur des permis de travail. Si leur statut n'est pas reconnu, il est toujours possible de prendre des dispositions pour leur retirer ces permis.

Je ne comprends pas pourquoi on refuse de délivrer à ces gens des permis de travail, pourquoi on les oblige à dépendre de l'assistance sociale, si ce n'est que pour dire ensuite que ces réfugiés constituent un fardeau pour la société canadienne.

**Mme Basarke:** A mon avis, le gouvernement renforce l'idée selon laquelle les immigrants ou les réfugiés enlèvent des emplois à la population. En ne délivrant pas les permis de travail, le gouvernement renforce le mythe. Cela revient à dire: «S'ils reçoivent des prestations d'assistance sociale, ils ne prendront pas vos emplois.» Nous savons que c'est faux. Généralement, les immigrants remplissent des tâches dont personne d'autre ne veut. Ils veulent travailler. Ils sont prêts à travailler fort et à faire leur part dans la société. Si on les empêche, on détruit leur amour-propre.

**M. Allmand:** Le projet de loi contient également une disposition selon laquelle les audiences de détermination du statut de réfugié deviendraient, d'une façon générale, des audiences publiques. À l'heure actuelle, ces audiences sont tenues à huis clos; ce sont des audiences à caractère confidentiel. Nous avons demandé aux représentants d'autres communautés quelle serait leur réaction à cette idée d'audiences publiques. Bon nombre ont déclaré qu'ils craindraient de raconter leur cas dans une audience publique parce que pourraient être présents des journalistes ou même des membres de l'ambassade de leur pays d'origine. D'après votre expérience, qu'en est-il? Que préféreriez-vous? Vaudrait-il mieux tenir ces audiences à huis clos, de façon confidentielle, comme c'est maintenant le cas, ou les ouvrir totalement au public?

**M. Sufi:** Pour ma part, si je présentais une demande de statut de réfugié, je n'aimerais pas que l'audience soit ouverte au public. À ce compte, on pourrait tout aussi bien envoyer en Inde, si je viens de l'Inde, la liste des personnes qui demandent le statut de réfugié. Dans un tel cas, si les gens qui figurent à une telle liste étaient renvoyés en Inde, ils seraient tués dans les six mois, peut-être moins.

**M. Allmand:** D'accord, merci beaucoup. Vous avez répondu à mes questions.

**M. Heap (Trinity—Spadina):** Bienvenue, mes amis. J'ai cinq questions à vous poser. Tout d'abord, permettez-moi de dire que vous avez soulevé des points très intéressants et que je suis d'accord sur le fait qu'il faudrait accorder une amnistie aux requérants faisant partie de l'arriéré du statut de réfugié. Comme bien d'autres, j'ai réclamé cela il y a 18 mois environ.



[Text]

I am also in agreement that there is inadequate time for study of this bill and that more things should have been included in it, such as treatment of the backlog, such as certain considerations that women have raised about the status of women as refugees in their right as women and so on.

The first question I want to ask you relates to the very last point; that is identification. You point out that when the Sikhs who came over in a boat were fingerprinted, the fingerprints were sent to India. Is it your understanding that the fingerprinting requirement in the new bill would mean that any or all refugees would be fingerprinted and would probably be identified to the authorities they say they fear in the country they have fled, before there is a decision as to whether they would be found to be refugees in Canada, or whether they would be sent away? Is that the fear that you are raising?

**Ms Basarke:** Yes.

**Mr. Heap:** What did happen when those fingerprints were sent to India? Were some of those people returned? Did they suffer because of the fingerprints?

**Ms Basarke:** I believe they were all kept here, which is most fortunate. Had they been sent back, there would have been serious problems.

**Mr. Heap:** I think in fact what I heard—I want to confirm it—is that they were declared refugees *sur place*. The Canadian government had made them refugees by advertising their identities back home. From that point of view, it was a big mistake if they wanted to send them away. However, they probably will not do it so publicly in future if they have this law.

**Ms Basarke:** Even if they do not do it publicly, there is the fact that they have an information-sharing policy with India.

**Mr. Heap:** I mean it was a mistake that they let the Canadian public know that they had been fingerprinting, because there was protest.

**Ms Basarke:** However, for the people themselves, even if the Canadian public does not know—

**Mr. Heap:** It is quite dangerous.

**Ms Basarke:** —it is very dangerous.

**Mr. Heap:** Secondly, you mention the proposal with regard to investors. You refer to a power to police investment fund managers. Who is it to whom it is proposed to give that power? I should be better informed on this, but I am not. I did not realize this was being put forward in the sense that you described.

**Ms Basarke:** That was reported in the press, especially on the west coast. They talked about it extensively.

• 0835

**Mr. Heap:** According to the proposal you are referring to, who would have this power to police investments on managers?

[Translation]

Je suis également d'accord sur le fait que nous n'avons pas suffisamment de temps pour étudier ce projet de loi et qu'il aurait fallu y intégrer d'autres mesures, relatives par exemple au traitement de l'arriéré ou à certaines considérations soulevées par des femmes au sujet du statut des femmes et de leurs droits à titre de réfugié, etc..

Ma première question porte sur votre tout dernier point, c'est-à-dire la question de l'identification. Vous avez fait remarquer qu'on avait pris les empreintes digitales des Sikhs qui sont arrivés ici en bateau et que ces empreintes avaient été envoyées en Inde. D'après vous, cette disposition sur les empreintes digitales du nouveau projet de loi signifie-t-elle que l'on prendra les empreintes digitales de tous les réfugiés et que ceux-ci seront identifiés par ces mêmes autorités qu'ils craignent dans le pays qu'ils ont fuit, et ce, avant qu'une décision ait été prise relativement à leur statut de réfugié au Canada ou à leur expulsion? Est-ce que c'est là la crainte que vous exprimez?

**Mme Basarke:** Oui.

**M. Heap:** Qu'est-il advenu de ces empreintes digitales qui ont été envoyées en Inde? Est-ce que certaines de ces personnes ont été renvoyées là-bas? Ont-elles souffert à cause de ces empreintes digitales?

**Mme Basarke:** Je crois que toutes ces personnes ont été gardées ici, ce qui est heureux. Si on les avait retournées là-bas, elles auraient eu de graves problèmes.

**M. Heap:** En fait, j'ai entendu dire—et j'aimerais l'entendre confirmer—que ces personnes ont été déclarées réfugiés. Le gouvernement canadien en a fait des réfugiés en publiant leur identité dans leur pays d'origine. Sous cet angle, c'était une grave erreur si on avait voulu les retourner là-bas. Cependant, on agira moins ouvertement à l'avenir si ce projet de loi est adopté.

**Mme Basarke:** Même si ce n'est pas fait ouvertement, il n'en reste pas moins qu'il existe une politique de partage de renseignements entre le Canada et l'Inde.

**M. Heap:** Je veux dire que c'était une erreur d'avoir informé le public canadien du fait qu'on avait pris les empreintes digitales de ces gens, puisque cela a donné lieu à des protestations.

**Mme Basarke:** Cependant, pour ces personnes, même si le public canadien n'en sait rien. . .

**M. Heap:** C'est très dangereux.

**Mme Basarke:** C'est très dangereux.

**M. Heap:** Deuxièmement, vous avez parlé de la proposition relative aux investisseurs. Vous avez parlé du pouvoir de régir le travail des gestionnaires de fonds de placement. Qui propose d'accorder ce pouvoir et à qui l'accorderait-on? Je regrette de ne pas être mieux informé à ce sujet. Je ne m'étais pas rendu compte que la mesure proposée allait dans ce sens.

**Mme Basarke:** Les médias en ont parlé, surtout sur la côte ouest. Ils en ont parlé de façon exhaustive.

**M. Heap:** Selon la proposition dont vous parlez, qui aurait ce pouvoir de régir le travail des gestionnaires?

[Texte]

**Ms Basarke:** I believe the immigration committee requested a special Canadian agency be formed to do this.

**Mr. Heap:** Of government officials, investors or what?

**Ms Basarke:** I don't know.

**Mr. Heap:** I see.

Third, on the matter of family class, quite a few witnesses before us have said we shouldn't define the family class so narrowly.

Do you have a recommendation for a wider definition of the family class? Do you think they have the automatic right to be sponsored as immigrants, rather than being brought as independent immigrants with assistance from relatives? How wide do you think we should make it?

**Mr. Sufi:** The family structure in India is quite different from what we find here. I own an old folks' home, so I know how it works here. Most of the kids make sure the old folks go to an old folks' home when they can't look after them any more. In India, I would say almost 100% of children like to look after their parents and grandparents until they are gone.

In view of that, I think we should definitely include parents and, if they can manage it, grandparents in the family structure, along with the kids who are unmarried and single.

**Mr. Heap:** Parents, grandparents and unmarried children of any age.

**Mr. Sufi:** They should not be limited to 19 years of age or 18 or whatever.

**Mr. Heap:** For a year or two that was the regulation, but unfortunately it has been withdrawn. I think there is wide support for extending it at least that far.

**Mr. Sufi:** Also just to clarify, there is the safety factor. If, for instance, in India you are a suspected criminal or have some association, your family suffers. If the police cannot find you, they take the brother, father or those people. In view of that, for the safety factor, you should definitely include parents and at least the unmarried children.

**Mr. Heap:** You referred to some past incidents of hostility to immigrants from India and other countries. You have made reference to getting rid of immigrants because of unemployment or keeping them out because of unemployment.

In the 1930s, the Bennett government deported some tens of thousands of people who had permanent residence in Canada—not citizens. Some of them were labour union activists and so on.

Do you know of any incident where there seems to be a danger at this time of deporting people, not because of crimes? According to *A History of the Time* written by Canadian journalist Pierre Berton, one person was deported

[Traduction]

**Mme Basarke:** Je crois que le Comité de l'immigration a demandé à ce qu'un organisme canadien spécial soit créé pour cela.

**M. Heap:** Qui formerait cet organisme? Des fonctionnaires du gouvernement, des investisseurs?

**Mme Basarke:** Je n'en sais rien.

**M. Heap:** Je vois.

Troisièmement, pour ce qui est de la catégorie de la famille, plusieurs témoins nous ont dit qu'il faudrait éviter de définir cette catégorie de façon aussi étroite.

Avez-vous une recommandation à formuler en vue d'une définition plus large de la catégorie de la famille? Croyez-vous que les membres de la famille ont automatiquement le droit d'être parrainés à titre d'immigrants, plutôt que d'être amenés à titre d'immigrants indépendants avec l'aide de membres de la famille? Jusqu'où devrait-on aller?

**M. Sufi:** En Inde, la structure de la famille est très différente de celle au Canada. Je possède une maison de retraités, je sais donc comment cela fonctionne ici. La plupart des enfants s'assurent que leurs parents âgés ont une place dans une maison de retraités de façon à ne plus avoir à s'en occuper. En Inde, presque tous les enfants préfèrent s'occuper de leurs parents et de leurs grands-parents jusqu'à leur mort.

Compte tenu de cela, je crois qu'il conviendrait d'inclure dans cette catégorie les parents et, si cela est possible, les grands-parents, de même que les enfants célibataires.

**M. Heap:** Les parents, les grands-parents et les enfants célibataires, quel que soit leur âge.

**M. Sufi:** Il ne faudrait pas limiter l'âge des enfants à charge à 18 ou 19 ans.

**M. Heap:** Cette règle, qui existait il y a un an ou deux, a malheureusement été abolie. Il y a beaucoup de gens qui appuient l'idée d'étendre cette catégorie au moins jusque-là.

**M. Sufi:** À titre de précision, également, il y a la question de la sécurité. Par exemple, en Inde, si vous êtes soupçonné de vous être livré à des actes criminels ou si vous faites partie de certaines associations, c'est votre famille qui en souffre. Si la police ne peut pas vous retrouver, ils arrêtent votre frère, votre père ou un membre quelconque de votre famille. Compte tenu de cela, il existe donc un facteur de sécurité et il faudrait donc inclure dans la catégorie de la famille les parents et, du moins, les enfants célibataires.

**M. Heap:** Vous avez parlé de certains incidents qui se sont produits dans le passé, dans lesquels on a manifesté de l'hostilité à l'égard des immigrants de l'Inde et d'autres pays. Vous avez dit que certains veulent se débarrasser des immigrants à cause du chômage ou les empêcher d'arriver ici pour la même raison.

Dans les années trente, le gouvernement Bennett a expulsé des dizaines de milliers de personnes qui étaient des résidents permanents au Canada—pas des citoyens. Certains étaient des militants syndicaux, etc..

Êtes-vous au courant d'incidents montrant qu'il serait possible, à l'heure actuelle, d'expulser des gens pour des raisons autres que des crimes? Selon le livre *A History of the Time*, écrit par le journaliste canadien Pierre Berton, on a



[Text]

because he had expressed indifference about the health of King George V in 1935. He was kicked out as an undesirable. I don't think that would happen now. There is much more freedom of the press, for one thing.

Do you see any sign of using the new proposal if there is reason to believe someone belongs to an organization that we have reason to believe will do certain things? Is there any experience so far of a tendency in that direction?

• 0840

**Ms Basarke:** Other people before us have mentioned that human rights activists, people who belong to Greenpeace, and followers of Martin Luther King would all be subject to deportation under that ruling. This does not seem to be the kind of country we want to create for Canada.

**Mr. Heap:** You mentioned the matter of visitors and the very specific difficulty in bringing in your *gyanis*—if that is how you say it—and *juthas*. You said there has been a ban for two years. Is this a stated ban?

**Ms Basarke:** It is not a stated ban, but in actual fact they are not being allowed in. The problem is partly with the Indian government. It claims that anybody who is an expert on Sikh religion has to be connected to militants. They pass this claim on to the Canadian embassy and it is swallowed at face value. We simply are not getting the religious preachers coming in that we would like to have.

**Mr. Heap:** What is the case, in your opinion? I am not quite sure what is meant by Sikh militants. I have heard some references to wanting a separate state, but I also hear that there are Sikhs who do not want a separate state, Sikhs who advocate non-violent resistance, as well as Sikhs who advocate the use of force for defence.

Can you comment on whether it is true or otherwise for the Canadian embassy to say, as you report, that all Sikh preachers are linked to militants? Are there other Sikh preachers who are not linked to militants? How are they distinguishable?

**Ms Basarke:** I think a person who specializes in religion and in preaching is almost always a pacifist. He may know someone or may be suspected of knowing someone, but that does not make him guilty.

**Mr. Heap:** When you say a person who specializes in religion, are you speaking of a Sikh who specializes?

**Ms Basarke:** Well, Sikhs do not have priests as such, so I'm referring to somebody who studies the religion, is an expert on the true meaning of that religion, and can go and preach.

**Mr. Heap:** You say they would normally be pacifists.

[Translation]

expulsé une personne en 1935 parce qu'elle s'était dite indifférente à l'égard de la santé du roi George V. Cette personne a été jugée indésirable et expulsée. Je ne crois pas que cela pourrait se produire de nos jours. Par exemple, la liberté de presse est beaucoup plus grande.

Croyez-vous que cette nouvelle proposition pourrait être utilisée s'il y a des raisons de croire que quelqu'un appartient à une organisation à l'égard de laquelle nous avons des raisons de croire qu'elle pourrait se livrer à certains actes? À l'heure actuelle, existe-t-il, d'après vous, une tendance dans cette direction?

**Mme Basarke:** D'autres qui nous ont précédés ont mentionné que des militants des droits de la personne, des membres de Greenpeace et des disciples de Martin Luther King pourraient être déportés selon cette règle. Cela ne semble pas refléter le genre de pays que nous voulons bâtir ici au Canada.

**M. Heap:** Vous avez mentionné la question des visiteurs et plus précisément les difficultés que vous éprouvez à faire venir vos *gyanis*—si je prononce ce mot correctement—et vos *duthas*. Vous dites qu'il y a une interdiction d'une durée de deux ans. Est-ce que cette interdiction est officielle?

**Mme Basarke:** Ce n'est pas une interdiction officielle, mais en pratique, on ne laisse pas entrer ces personnes. Le problème se situe en partie chez le gouvernement indien. Il prétend que n'importe quel expert en religion sikh doit d'office avoir des liens avec les militants. C'est ce qu'ils font croire à l'ambassade canadienne, qui avale tout rond ce qu'on lui dit. Nous ne pouvons simplement pas faire venir les prédicateurs que nous aimerions avoir.

**M. Heap:** À votre avis, quelle est la situation réelle? Je ne suis pas sûr de ce qu'on entend exactement par militants sikhs. Certains disent qu'ils veulent un État séparé, mais j'entends également dire qu'il y a des Sikhs qui ne veulent pas cet État séparé, des Sikhs qui préconisent la résistance non violente, de même que des Sikhs qui préconisent l'usage de la force pour la défense.

Pouvez-vous nous dire si l'ambassade canadienne a raison ou non de dire, tel que vous l'affirmez, que tous les prédicateurs sikhs ont des liens avec des militants? Y a-t-il d'autres prédicateurs sikhs qui n'entretiennent pas de tels liens avec les militants? Comment peut-on les distinguer?

**Mme Basarke:** Je crois qu'une personne qui se spécialise en religion et en prédication est presque toujours pacifiste. Cette personne peut connaître quelqu'un ou on peut la soupçonner de connaître quelqu'un, mais cela ne la rend pas coupable.

**M. Heap:** Lorsque vous dites une personne qui se spécialise en religion, voulez-vous dire un spécialiste sikh plus précisément?

**Mme Basarke:** Bien, les Sikhs n'ont pas de prêtres comme tels, donc je fais allusion à quelqu'un qui étudie la religion, qui est expert dans la vraie signification de cette religion, et qui peut prêcher.

**M. Heap:** Vous dites que normalement ils seraient pacifistes.



## [Texte]

**Ms Basarke:** Well, normally speaking. If you look around in any religion you will see that the people who are inclined to study religion are not the people who are going to “associate with terrorists”.

**Mr. Heap:** I wish that were universally true among Christians. I am an Anglican. I do not mean to cast any doubt on any other religion in the matter, so that is why I asked the question.

Are you saying that, at least as far as the Sikhs are concerned, the people who study religion to the point of being expected to teach it would not be advocates of violence?

**Ms Basarke:** Basically, yes.

**Mr. Heap:** So would you say that those people, perhaps more than some others, should be accepted as visitors to provide service to the Sikh community in Canada?

**Ms Basarke:** Certainly there should not be extra suspicion on them simply because they are *gyanis*.

**Mr. Heap:** Has this question been raised by the Sikh community in Canada with the Government of Canada? Have you had any response?

**Mr. Gill:** We have attracted a number of opinions and the response has always been no, there is no set policy, and every visitor is taken as an individual case.

Factually speaking, the grounds are that, federally, they can be stopped, for the last three or four years or for the last seven years. The fact is that the granting of visas to *gyanis* or *ragi datas* is much less than it used to be in previous years.

**Mr. Heap:** If the government has said there is no policy and that each case is treated individually, what is your evidence or basis for saying the Indian government informed the Canadian embassy, as you described, and that the Canadian embassy acts on that policy?

**Mr. Gill:** Because some of our *gurdwaras*, particularly large ones such as the Ross Street *gurdwara* in Vancouver or the Dixie *gurdwara* in Toronto—and these are huge institutions in terms of thousands of people every day—sponsored certain *ragi datas*. They wanted them to come to Canada. Currently, the process is that you write a letter saying you are responsible for them during their stay in Canada. Even then the visas were not granted.

• 0845

**Ms Basarke:** The bottom line is that in Vancouver, in the last two years, they have not been able to get a single *gyani* to come to their *gurdwara* from India. Not a single visa has been issued in two years.

**Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** I would like to know from the World Sikh Organization how many people you represent in the Canada branch.

**Ms Basarke:** I think roughly 22,000.

## [Traduction]

**Mme Basarke:** Eh bien, normalement, oui. Dans toute religion, on constate que les gens qui sont portés à étudier cette religion ne sont pas ceux qui vont s'associer avec des terroristes.

**M. Heap:** Je souhaiterais bien que ce soit universellement vrai parmi les chrétiens. Je suis anglican. Je ne veux pas laisser planer le doute sur une autre religion en cette matière, et c'est pourquoi j'ai posé la question.

Êtes-vous en train de nous dire que, du moins en ce qui concerne les Sikhs, les gens qui étudient la religion au point où l'on s'attend à ce qu'ils l'enseignent ne préconiseraient pas la violence?

**Mme Basarke:** Effectivement, oui.

**M. Heap:** Donc, diriez-vous que ces gens-là, peut-être plus que d'autres, devraient être acceptés en tant que visiteurs pour fournir un service à la communauté sikh du Canada?

**Mme Basarke:** On ne devrait certainement pas les soupçonner plus qu'autrui simplement parce qu'ils sont *gyanis*.

**M. Heap:** Est-ce que la communauté sikh du Canada a soulevé cette question avec le gouvernement du Canada? Vous a-t-on répondu?

**M. Gill:** Nous avons sollicité de nombreuses opinions et la réponse a toujours été non, il n'y a aucune politique établie, et le cas de chaque visiteur est étudié sur une base individuelle.

Dans la pratique, il demeure qu'ils peuvent être arrêtés par le gouvernement fédéral, et ils l'ont été pendant les trois ou quatre ou même sept dernières années. On constate qu'on a accordé beaucoup moins de visas aux *gyanis* et aux *ragidatas* qu'auparavant.

**M. Heap:** Si le gouvernement dit qu'il n'y a pas de politique et qu'on étudie chaque cas individuellement, quelle preuve avez-vous que le gouvernement indien informe l'ambassade canadienne, ainsi que vous l'avez décrit, et que l'ambassade agit selon cette politique?

**M. Gill:** Parce que certains de nos *gurdwaras*, surtout les très grands tels que le *gurdwara* de Ross Street à Vancouver ou le *gurdwara* Bikshi à Toronto—et ce sont de très grandes institutions qui accueillent des milliers de gens chaque jour—ont parrainé certains *gidatas*. Ils voulaient qu'ils viennent au Canada. Selon la procédure actuelle, vous écrivez une lettre déclarant que vous êtes responsable de ces personnes pendant la durée de leur séjour au Canada. Même avec de telles lettres, on n'accorde pas les visas.

**Mme Basarke:** En fin de compte, au cours des deux dernières années, le *gurdwara* de Vancouver n'a pas réussi à faire venir un seul *gyani* de l'Inde. Aucun visa n'a été accordé au cours des deux dernières années.

**M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton):** J'aimerais savoir combien de personnes représente le *World Sikh Organization* au Canada.

**Mme Basarke:** Je crois que c'est environ 22,000.

[Text]

**Mr. Chadwick:** I want to ask you a question on something you said in your presentation. You said, "Canada needs and can support many more people." Knowing that 70%—I think that is the estimate, and I think maybe even more in some cases—of immigrants seem to go to three cities in Canada, where do you suppose more people could be supported in Canada?

**Ms Basarke:** That is a loaded question.

**Mr. Chadwick:** Not really.

**Ms Basarke:** It would benefit Canada to have them in the rural areas, but the Charter of Rights and Freedoms gives us mobility rights. I do not know how you could possibly enforce that.

**Mr. Chadwick:** How could the three cities in Canada, which are inundated now, support more immigrants? You said, "Canada needs and can support many more people." Would you say that about the three cities that are taking the most now?

**Mr. Gill:** It depends on what you mean. You are not going to confine the Canadian population to three cities. Let us be realistic here. It is for you as parliamentarians to make laws. If you want immigrants to go to the north, make it clear to us.

We are just here to tell you our concerns. I maintain Canada can support a much larger population. It is also an economic fact that so far immigrants have not been a burden on Canadian society but rather the other way around. They have created wealth; they have created jobs.

We can confidently say there may be a very, very small percentage within the Sikh community who are on social assistance. Even in our institutions, even in *gurdwaras*, going on welfare and all that is virtually against Sikhism.

**Ms Basarke:** I think your cities are overwhelmed, but it is up to the legislators to create jobs elsewhere. The people will go where the jobs are, whether they are immigrants or otherwise.

**Mr. Sufi:** Because there are better services in the cities, it would be better for people to be in the urban areas rather than rural areas, unless you are going to send them for a specific service. If you are a doctor and a doctor was needed outside of Thunder Bay, then it would be a different thing. But somebody who is in the service industry or even in manufacturing has to be in a larger centre. That is where the material is going to come from and that is where the distribution centre is.

**Mr. Chadwick:** But you acknowledged the larger centres are overwhelmed. That is the problem we have.

**Mr. Sufi:** That is not the immigrant's problem; that is your problem. You should fix it up.

[Translation]

**M. Chadwick:** Je veux vous poser une question sur quelque chose que vous avez dit dans votre présentation. Vous dites «Le Canada a besoin de plus de gens et peut supporter une population beaucoup plus grande.» Sachant que 70 p. 100 des immigrants—je crois que c'est ce que l'on estime, et c'est peut-être plus dans certains cas—70 p. 100 des immigrants dis-je se dirigent vers trois villes du Canada, où croyez-vous qu'on puisse supporter une population plus grande au Canada?

**Mme Basarke:** C'est une question piège.

**M. Chadwick:** Pas vraiment.

**Mme Basarke:** Ce serait avantageux pour le Canada que ces gens-là s'établissent dans les régions rurales, mais la Charte des droits et libertés nous donne le droit à la libre circulation. Je ne sais pas comment vous pourriez faire respecter des dispositions contraires à cela.

**M. Chadwick:** Comment les trois principales villes canadiennes, qui sont actuellement inondées, pourraient-elles supporter plus d'immigrants? Vous avez dit «Le Canada a besoin de plus de gens et peut supporter une population beaucoup plus grande.» Est-ce que le même énoncé s'applique aux trois villes qui acceptent actuellement le plus d'immigrants?

**M. Gill:** Cela dépend de ce que vous voulez dire. Vous n'allez pas restreindre la population canadienne à ces trois villes. Soyons réalistes. C'est à vous les parlementaires de faire des lois. Si vous voulez que les immigrants s'établissent dans le nord, dites-nous-le clairement.

Nous sommes ici pour vous faire part de nos préoccupations. Je maintiens que le Canada peut supporter une population beaucoup plus importante. Au plan économique, il est reconnu que jusqu'à présent, les immigrants n'ont pas représenté un fardeau pour la société canadienne mais plutôt le contraire. Ils ont créé de la richesse et des emplois.

Nous pouvons affirmer avec confiance que le pourcentage de Sikhs vivant d'assistance publique est extrêmement restreint. Même dans nos institutions, dans nos *gurdwaras*, accepter le bien-être social et tout ce que cela implique est presque contre la religion sikh.

**Mme Basarke:** Je crois que vos villes sont débordées, mais c'est aux législateurs de créer des emplois ailleurs. Les gens se dirigeront là où se trouvent les emplois, qu'ils soient immigrants ou non.

**M. Sufi:** Puisque les services sont meilleurs dans les villes, ce serait préférable pour les gens d'être dans les centres urbains plutôt que dans les régions rurales, à moins que vous les y envoyiez pour fournir un service précis. Si quelqu'un est médecin et qu'on a besoin d'un médecin en banlieue de Thunder Bay, c'est une autre histoire. Mais si quelqu'un travaille dans le secteur tertiaire ou dans la fabrication, il doit être dans un centre urbain. C'est là que l'on retrouvera les matériaux et c'est là que se trouve le centre de distribution.

**M. Chadwick:** Mais vous avouez que nos grands centres sont débordés. Voilà le problème que nous avons.

**M. Sufi:** Ce n'est pas le problème de l'immigrant, c'est votre problème. Vous devriez le corriger.



[Texte]

**Mr. Chadwick:** You said also we have made most extensive changes to the Immigration Act, and you're absolutely right. We're proposing very extensive changes to resolve some of the problems and difficulties claimants have drawn to our attention. That's why there are some changes to the act to make it more efficient and speed up family reunification, for example. I'm delighted that's happening because in my community one of the big issues is family reunification.

**Ms Basarke:** We are delighted with that, too, and it is happening.

**Mr. Chadwick:** I am glad to hear you say that.

You talked about the investor's program, Canadian visas sold to the highest bidders. I'm sorry, they are not up for bids. There's a cost and there are rules and regulations everyone can abide by.

**Ms Basarke:** They may not be up for bids, but the guy who has the money is going to come in first.

**Mr. Sufi:** You have not policed them.

**Mr. Chadwick:** I beg your pardon?

• 0850

**Ms Basarke:** The applicant with the money is going to get priority consideration.

**Mr. Chadwick:** Not necessarily.

**Mr. Sufi:** I can give you numerous examples, if you want, to show that there are people who are supposed to create so many jobs. They did not create any jobs and they were allowed to stay here. Why were they allowed to stay here then?

**Mr. Chadwick:** I don't know. I have no idea.

**Mr. Sufi:** Well, we should fix it up again. Maybe there should be a provisional period for people who are coming in on that status. They should make sure they create those jobs. If they do not meet their criteria, they should be sent back. If you want to extend a probationary period for them to create those jobs or meet the conditions under which they came, I think it is our obligation to do that.

**Mr. Chadwick:** There is something that I heard, with all due respect, about visitors' visas being denied to religious leaders. In my community I happen to have a *gurdwara*, which you mentioned, the *Dixie gurdwara*. There was a religious leader down there about a year ago who overstayed his visa. He wouldn't acknowledge the government's request to leave at all and he holed up in the temple. I just draw that to your attention.

**Mr. Sufi:** I am not sure about the circumstances exactly. It could be that as the circumstances changed, the decision changed. Maybe he felt that it was not safe for him to go back to India. I don't really know to be sure, but it could be

[Traduction]

**M. Chadwick:** Vous dites que nous avons apporté des modifications extrêmement importantes à la Loi sur l'immigration, et vous avez tout à fait raison. Nous proposons des changements très importants pour résoudre certains problèmes et difficultés que les demandeurs ont portés à notre attention. Certains de ces changements visent à rendre la loi plus efficace et accélérer la réunion des familles, par exemple. Je suis très heureux d'entendre que c'est ce qui se produit, car la réunion des familles est l'une des questions les plus importantes dans ma collectivité.

**Mme Basarke:** Nous sommes également très heureux de constater que c'est ce qui se produit.

**M. Chadwick:** Je suis content de vous l'entendre dire.

Vous avez parlé du programme des investisseurs, des visas canadiens qui seraient vendus aux plus offrants. Je regrette, mais les visas canadiens ne sont pas vendus aux enchères. Il y a un coût et il y a des règles que tout le monde peut respecter.

**Mme Basarke:** Les visas ne sont peut-être pas vendus aux enchères, mais le type qui a de l'argent sera le premier à entrer.

**M. Sufi:** Vous ne les surveillez pas.

**M. Chadwick:** Pardon?

**Mme Basarke:** Le dossier du demandeur qui a de l'argent va être étudié en priorité.

**M. Chadwick:** Pas nécessairement.

**M. Sufi:** Si vous voulez, je peux vous citer de nombreux exemples qui démontrent que ces gens-là sont censés créer de très nombreux emplois mais ils ne les ont pas créés et on leur permet quand même de rester ici. Pourquoi leur permet-on de rester?

**M. Chadwick:** Je ne le sais pas, je n'ai aucune idée.

**M. Sufi:** Eh bien, nous devrions essayer de rectifier cette situation. Il devrait peut-être y avoir une période probatoire pour les gens qui entrent au Canada avec ce statut. On devrait s'assurer qu'ils créent effectivement des emplois. S'ils ne rencontrent pas les critères, on devrait les renvoyer chez eux. Je crois que nous sommes dans l'obligation de créer une certaine période probatoire où ces gens doivent créer des emplois et respecter les conditions selon lesquelles ils ont été admis.

**M. Chadwick:** Avec tout le respect que je vous dois, je vous ai entendu dire qu'on refusait les visas de visiteur aux chefs spirituels. J'ai un *gurdwara* dans ma circonscription, le *gurdwara de Bikshi*, que vous avez mentionné. Il y a environ un an, un chef spirituel de ce *gurdwara* est resté après que son visa soit expiré. Il n'accusait pas réception des demandes de la part du gouvernement exigeant qu'il quitte le pays et il s'est barricadé dans le temple. Je voulais porter cet incident à votre attention.

**M. Sufi:** Je ne connais pas les circonstances exactes de ce cas. Il se peut que la décision a changé au gré de l'évolution des circonstances. Il croyait peut-être ne pas être en sécurité s'il rentrait en Inde. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas,



[Text]

possible. If I felt that I came here on a temporary visa of some sort... because of my being here the Indian government could decide that I am not a good Indian citizen. They might not allow you back. If they do allow you back, they get rid of you within six months.

**Mr. Chadwick:** Related to that, I want to clear up the misconception that it's just to religious leaders, because I got that impression from what you said.

**Mr. Gill:** Mr. Chadwick, sorry, they are just preachers; they are not religious leaders.

**Mr. Chadwick:** Thank you. I stand corrected.

In my community, and I have heard from other members of Parliament who have exactly the same problem, getting visitors' visas for anybody is a difficult, almost impossible task, for a lot of reasons.

**Ms Basarke:** We acknowledge that.

**Mr. Chadwick:** It's not just a certain group.

**Ms Basarke:** But it's a particular hardship when the *gyanis* are not allowed in.

**Mr. Chadwick:** I acknowledge that.

You talked about an amnesty. Do you believe any illegals in that amnesty should be rewarded by an amnesty?

**Mr. Sufi:** Define "illegal".

**Mr. Chadwick:** I won't do that. I just know there's a class of illegal people in this country.

**Mr. Sufi:** Illegal in what respect? Just elaborate a little bit on it.

**Mr. Chadwick:** They haven't abided by the rules and regulations.

**Mr. Sufi:** You mean in this country?

**Mr. Chadwick:** Or when they applied to this country.

**Mr. Sufi:** I am not sure exactly what your question is; otherwise I would be able to answer it I am sure that if you think there's a criminal element and they are definitely a threat to society, maybe they should be further screened. If they are not genuine, maybe they should, but they shouldn't be just thrown out of this country because you think they are like that.

**Mr. Chadwick:** You have answered my question.

Just one thing with respect to work permits. I haven't heard, except from some groups that have come here, yours included, that you are being criticized as people who are taking jobs away. I haven't heard that mentioned by the government.

What the government is afraid of with work permits is if a work permit is handed out when a person comes here, that is going to be a gigantic magnet for people to come to this country to pick up a work permit, who don't intend whatever

[Translation]

mais c'est possible. Si je croyais que j'étais venu avec un visa temporaire... à cause de ma présence ici, le gouvernement indien pourrait décider que je ne suis pas un bon citoyen indien. Ils ne me permettraient peut-être pas de rentrer. S'ils me le permettent, ils pourraient se débarrasser de moi au bout de six mois.

**M. Chadwick:** Justement, je voulais corriger ce malentendu voulant qu'il ne s'agisse que de chefs spirituels, car c'est l'impression que j'ai eue d'après ce que vous avez dit.

**M. Gill:** Je m'excuse, monsieur Chadwick, mais ils ne sont que prédicateurs; ce ne sont pas des chefs spirituels.

**M. Chadwick:** Merci de me l'avoir signalé.

Dans ma circonscription, et d'autres députés me disent qu'ils ont exactement le même problème, il est très difficile sinon impossible d'obtenir des visas de visiteur pour qui que ce soit, pour toute une foule de raisons.

**Mme Basarke:** Nous le reconnaissons.

**M. Chadwick:** Il ne s'agit pas d'un seul groupe.

**Mme Basarke:** Mais cela donne lieu à des difficultés particulières lorsqu'on ne laisse pas entrer des *gyanis*.

**M. Chadwick:** Je le reconnais.

Vous avez parlé d'une amnistie. Croyez-vous que nous devrions récompenser les illégaux par une amnistie?

**M. Sufi:** Définissez le terme «illégaux».

**M. Chadwick:** Non, je ne le ferai pas. Je sais tout simplement qu'il y a une catégorie de gens qui sont dans ce pays illégalement.

**M. Sufi:** Illégalement de quelle façon? Pouvez-vous nous expliquer davantage?

**M. Chadwick:** Ils n'ont pas respecté les règles.

**M. Sufi:** Vous voulez dire dans ce pays?

**M. Chadwick:** Ou lorsqu'ils ont fait une demande auprès de ce pays.

**M. Sufi:** Je ne comprends pas tout à fait votre question, autrement je pourrais y répondre. Il est clair que si vous croyez qu'il y a un élément criminel qui essaie de s'introduire au pays et qu'il représente une vraie menace pour la société, on devrait examiner leur cas de plus près. Si leur demande de statut de réfugié n'est pas authentique, on devrait peut-être les expulser, mais on ne devrait pas les expulser du pays simplement parce que l'on croit qu'ils sont peut-être criminels.

**M. Chadwick:** Vous avez répondu à ma question.

Une dernière chose à propos des permis de travail. Je n'ai jamais entendu qui que ce soit vous reprocher d'enlever des emplois aux autres. Ce ne sont que des groupes qui comparaisaient ici, y compris le vôtre, qui affirment se faire reprocher une telle chose. Le gouvernement n'a jamais rien dit de la sorte à ce que je sache.

Cependant, pour ce qui est des permis de travail, le gouvernement craint que si l'on accorde un permis de travail à quelqu'un qui vient ici, cela va devenir un énorme aimant pour des gens qui veulent venir dans ce pays obtenir un tel

[Texte]

to come here and live here at all, to take advantage of six or eight weeks of work and then go home. You can understand the government's situation with respect to work permits. Of course they want to keep everybody off welfare; everybody wants to do that. You certainly don't want anybody to go on welfare, but there is a real, serious problem with work permits.

• 0855

**Mr. Sufi:** I understand the point you're trying to make, but for the person who has applied for refugee status or immigrant status—and I would say refugee status in this case—his or her intentions are to eventually be in this country, if successful. We are better off giving those people a temporary work permit than to hand out tax dollars. I think that's the point he was trying to make.

**Mr. Reid (St. John's East):** Thank you for coming and for changing your timetable to accommodate some of the peculiarities of our lives. We appreciate your flexibility.

There are a couple of items in your presentation that I feel I have to comment on, such as your comment on refugees. The subject of refugees is the area of particular importance to me.

First of all, we have to acknowledge that, while many other countries accept large numbers of refugees, very few, if any, integrate them into the society, grant them citizenship, and allow them to become part of the community. Certainly not the Europeans, generally; that doesn't happen. It is important to note, recognizing that this is on the public record, that the increase in the number of refugees over the last three years is quite dramatic, and I hope to see that increase continue.

Further on in your presentation you do make a comment about the Prime Minister that I can't let stand and that I think is unfair and, frankly, unworthy of an organization like yours. We've seen the north, or the west—however you refer to it—respond quite positively to a very difficult situation in Croatia: the Germans, Swedes, French, British, and a number of other nations. To suggest that Canada responded merely because of a family relationship is not worthy of an organization like yours. I don't doubt or dispute that there are other areas where we can respond, but in a document such as this one that comment needs to be challenged.

I'm also interested in the comment to Mr. Chadwick that investors who don't comply with their contracts should be deported or otherwise dealt with. I'm not sure I'm in disagreement with that comment.

So that you will know, I come from Newfoundland. There are great advantages to the investor program for me and my constituents, and we've done quite well by it. There are also great advantages to the mobility sections. We have

[Traduction]

permis, qui n'ont aucune intention de venir s'établir au Canada, et qui vont profiter de six ou huit semaines de travail et ensuite rentrer chez eux. Vous comprendrez sans doute la situation dans laquelle se trouve le gouvernement en regard des permis de travail. On veut bien sûr éviter que les gens se retrouvent sur l'assistance publique; tout le monde est d'accord là-dessus. On ne veut certainement pas que les gens aient recours au bien-être social, mais les permis de travail présentent un problème réel et sérieux.

**M. Sufi:** Je comprends où vous voulez en venir, mais pour la personne qui a fait une demande de statut de réfugié ou d'immigrant—et je dirais plutôt réfugié dans ce cas-ci—l'intention est de s'établir dans ce pays si la demande est agréée. Il est préférable d'accorder un permis de travail temporaire à ces gens-là plutôt que de leur verser de l'argent des contribuables. Je crois que c'est ce qu'il voulait faire valoir.

**M. Reid (St. John's-Est):** Merci d'être venus et d'avoir bien voulu modifier votre horaire afin de vous plier au nôtre. Nous apprécions beaucoup votre souplesse.

Il y a quelques éléments de votre présentation sur lesquels je me dois de commenter, par exemple, votre mention des réfugiés. La question des réfugiés me tient particulièrement à cœur.

Premièrement, nous devons reconnaître que bien que de nombreux autres pays acceptent un grand nombre de réfugiés, très peu d'entre eux, voire aucun, ne les intègrent dans la société, ne leur accordent la citoyenneté, qui leur permet de faire partie de la collectivité. Certainement pas les Européens. De façon générale, cela ne se produit pas. Il est important de noter, comme cela est généralement reconnu, qu'il y a eu une croissance spectaculaire du nombre de réfugiés au cours des trois dernières années, et j'espère que ce nombre va continuer de croître.

Plus loin dans votre présentation, vous faites une allusion au premier ministre que je ne peux passer sous silence car je crois qu'elle est injuste, et très franchement, qu'elle n'est pas digne d'un organisme comme le vôtre. On a vu que l'Occident répond assez positivement à la situation très difficile qui sévit en Croatie: les Allemands, les Suédois, les Français, les Britanniques et de nombreuses autres nations ont répondu à l'appel. Dire que le Canada a répondu simplement à cause des relations familiales du premier ministre n'est pas digne d'un organisme comme le vôtre. Je ne nie pas qu'il y a d'autres régions du monde qui demandent notre attention, mais dans un document comme celui-ci une telle affirmation doit être contestée.

Je m'intéresse également à la réponse que vous avez donnée à M. Chadwick, selon laquelle les investisseurs qui ne respectent pas leurs contrats devraient être déportés ou du moins faire l'objet de certaines procédures. Je ne suis pas sûr si je suis en désaccord avec ce commentaire.

Pour que vous le sachiez, je viens de Terre-Neuve. Le programme des investisseurs comporte de grands avantages pour moi et mes commettants, et nous en avons profité. Les dispositions traitant de la mobilité comportent également



[Text]

communities that are prepared to come forward and say to potential immigrants, who normally wouldn't get into Canada, that they'd like them to come to their community. While Mr. Chadwick and I support the mobility, we do so for different reasons because of our perspectives.

Like you, I have questions about non-compliance with the investor program or any other program. The question of deportation in cases of non-compliance for mobility provisions is something we've discussed around this table and will have to discuss around this table. Like you, I suspect that, although I don't like it and it offends me a little, you see the ultimate sanction for non-compliance being deportation. It would seem to me that you would have to apply it consistently as the ultimate sanction, be it non-compliance with an investor program, or an agreement on mobility, or presumably—and I still have trouble with this—that even though once you're landed but are not yet a citizen, there is a realization that there are reasons you shouldn't be landed and are therefore subject to deportation as the ultimate sanction. Do you accept that consistency?

**Mr. Sufi:** Let me go back to your original question about our mentioning the Prime Minister, and I'll answer all those questions in sequence.

I'm a free thinker, and I think nobody's above the law. There are three newspapers here, and I have the cuttings about the Prime Minister's family's concern about that issue; it's there. Are you saying they're being unfair because he's the Prime Minister? Are you thinking the Prime Minister is above the law? My thrust, for the answer to this question, is that things should be consistent and be applied equally to everybody. I have nothing against any European; I welcome them with open arms. At the same time, if someone from Somalia or some other country has a similar problem, they should be treated equally. That's the thrust of that paper.

• 0900

**Mr. Reid:** Just so we're very clear, my comment was that the comment here on the Prime Minister reflects to me that we took action in Croatia because of his family connections. That's what the comment says.

I have acknowledged that there are other areas in which we should perhaps take action. My support for the Somalians is well known. My area of interest is the Horn of Africa and it's where I have most experience—if I have any experience—in this area, so I hold a candle for those people. But what I cannot accept is, in light of an international effort, to suggest that Canada was part of that particular effort because of that family connection. No one else has made that accusation.

[Translation]

d'énormes avantages. Nous avons des collectivités qui sont prêtes à déclarer aux immigrants éventuels, qui normalement n'entreraient pas au Canada, qu'elles aimeraient les recevoir. Bien que M. Chadwick et moi appuyons le principe de la mobilité, nous le faisons pour des raisons différentes à cause de nos perspectives différentes.

Comme vous, je m'interroge lorsque les conditions du programme des investisseurs ou de tout autre programme ne sont pas respectées. La question de la déportation dans les cas de non-respect des dispositions relatives à la mobilité en est une dont nous avons discuté autour de cette table et dont nous devrions discuter à nouveau. Comme vous, j'estime que bien que je n'aime pas beaucoup cela et que cela m'offusque quelque peu, la sanction ultime, selon vous, pour le non-respect de ces dispositions, devrait être la déportation. Il me semble que cette sanction ultime devrait être appliquée uniformément, qu'il s'agisse du non-respect d'un programme d'investisseurs ou d'une entente relative à la mobilité, ou supposons—cela me pose quelques problèmes—qu'une fois que vous êtes reçu mais que vous n'êtes pas encore citoyen, on constate qu'il y a des raisons pour lesquelles vous n'auriez pas dû être reçu, vous êtes donc sujet à la déportation comme sanction ultime. Acceptez-vous une telle uniformité dans l'application de cette sanction?

**M. Sufi:** Permettez-moi de revenir à votre première question au sujet de notre allusion au premier ministre, et je répondrai ensuite à toutes vos questions une à la fois.

Je suis libre penseur, et j'estime que personne n'est au-dessus de la loi. J'ai ici des coupures de trois journaux qui font état de la préoccupation de la famille du premier ministre pour cette question. Voilà. Êtes-vous en train de nous dire que ces journaux sont injustes parce qu'il est le premier ministre? Croyez-vous que le premier ministre est au-dessus de la loi? En guise de réponse à cette question, je dirais que ces choses-là devraient être uniformes et appliquées de façon égale à tout le monde. Je n'ai rien contre les Européens; je les accueillerais volontiers à bras ouverts. En même temps, si quelqu'un de Somalie ou d'un autre pays a un problème semblable, il devrait recevoir un traitement égal. Voilà l'essentiel de ce propos.

**M. Reid:** Pour que ce soit clair, ce que j'ai dit c'est que ce commentaire au sujet du premier ministre semble impliquer que nous sommes passés aux actes en Croatie à cause de ses liens familiaux. Voilà ce qu'on lit dans ce document.

Je reconnais qu'il y a d'autres régions du monde où nous devrions passer aux actes. Mon appui pour les Somaliens est bien connu. La Corne d'Afrique est la région qui m'intéresse le plus personnellement et c'est là que j'ai le plus d'expérience—si on peut dire que j'ai effectivement de l'expérience dans ce domaine, donc ces gens-là me tiennent beaucoup à coeur. Ce que je n'accepte pas, c'est qu'à la lumière d'un effort international, on dise que le Canada faisait partie de cet effort simplement à cause des liens familiaux du premier ministre. Personne d'autre n'a porté de telles accusations.



[Texte]

**Mr. Sufi:** We are not saying we should not allow people from Yugoslavia to come here. I think the basic idea of this paper was to provide you with the inequalities that exist in the system and the concept that people should all be treated equally, because that is what the Constitution says.

**Mr. Reid:** I accept that.

**Mr. Sufi:** That's all we're saying. We have nothing against the Prime Minister.

**Mr. Reid:** Let's move on, because we're not going to get anywhere. I just don't think the way in which you've made the comment reflects the stature of your organization, in which it is held in this country.

**Mr. Sufi:** That was the intent of it; let me clarify that. What was your second question?

**Mr. Reid:** The second question was on the use of deportation as a sanction against non-compliance with arrangements, agreements, or certain conditions under which immigration is allowed, encouraged, or permitted. You talked about the investor program and about removing people—

**Mr. Sufi:** If there are proper checks and balances, I think any system can work. If you think that people are criminals of some sort and that they did not meet their obligations, then they should be returned. But they shouldn't be arbitrarily returned just because somebody didn't like it.

**Mr. Reid:** I couldn't agree more; absolutely. So you're saying that being returned as a sanction is something that can be applied.

**Mr. Sufi:** There is nothing wrong with deportation as long as a proper hearing is held and the return is not by the decision of one person. There should be some checks and balances. If there are none, any system—and I don't care how good the system is—will bog down somewhere.

**The Chairman:** Thank you very much. We've got these tight time constraints this morning. Thank you very much for agreeing to come today at 8 a.m., rather than when you were originally scheduled. We've had to cancel everyone else today, except your group.

**Mr. Sufi:** Thank you.

**The Chairman:** Colleagues, we stand adjourned until September 15, at 9 a.m., in this room.

[Traduction]

**M. Sufi:** Nous ne disons pas que les Yougoslaves ne devraient pas venir au Canada. Dans ce document, nous avons tenté de faire valoir qu'il existe des inégalités dans le système et que tout le monde devrait être traité de façon égale car c'est ce qui est inscrit dans la Constitution.

**M. Reid:** Je suis d'accord.

**M. Sufi:** C'est tout ce que nous disons. Nous n'avons rien contre le premier ministre.

**M. Reid:** Passons à autre chose, car cela nous mènera nulle part. Je crois tout simplement que la nature de votre commentaire n'est pas digne du calibre de votre organisme.

**M. Sufi:** Notre intention était celle que je viens de vous expliquer. Que ce soit clair. Quelle était votre deuxième question?

**M. Reid:** Ma seconde question portait sur le recours à la déportation comme sanction contre ceux qui ne respectent pas les dispositions, les ententes ou autres conditions selon lesquelles l'immigration est permise, ou encouragée. Vous avez parlé du Programme des investisseurs et d'expulser les gens. . .

**M. Sufi:** Si la situation est surveillée comme il se doit, je crois que tout système peut fonctionner. Si vous croyez que les gens sont des criminels et qu'ils ne respectent pas leurs obligations, ils devraient être expulsés. Mais ils ne devraient pas être expulsés arbitrairement simplement parce que quelqu'un ne les aime pas.

**M. Reid:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, absolument. Donc, vous nous dites que l'expulsion pourrait être appliquée comme forme de sanction.

**M. Sufi:** La déportation est justifiable, pourvu qu'il y ait une audience en bonne et due forme et que cette expulsion ne soit pas la décision d'une seule personne. Il devrait y avoir des mécanismes de vérification. S'il n'y en a pas, tout système—aussi bon qu'il soit—va déraiper tôt ou tard.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous avons de sérieuses contraintes de temps ce matin. Merci beaucoup d'avoir bien voulu comparaître ici à 8 heures plutôt qu'à l'heure prévue. Nous avons dû annuler toutes les autres comparutions aujourd'hui, sauf celle de votre groupe.

**M. Sufi:** Merci.

**Le président:** Chers collègues, la séance est levée jusqu'à 9 heures le 15 septembre dans cette salle.



## APPENDIX "C-86/29"

ਦੇਗ ਤੇਗ ਫਤਹਿ

ੴ ਵਾਹਿਗੁਰੂ ਜੀ ਕੀ ਫਤਹਿ

ਪੰਥ ਕੀ ਜੀਤ

## World Sikh Organization

(of Canada)

HEAD OFFICE  
P.O. Box 15830 - Merivale Depot  
Nepean, Ontario, Canada K2C 3S7  
Phone (613) 723-2026  
Fax (613) 723-0290



WESTERN REGIONAL OFFICE  
P.O. Box 67608 - Station 'O'  
Vancouver, B.C. V5W 3V1  
Phone (604) 324-4498  
Fax (604) 588-2936

ਵਰਲਡ ਸਿੱਖ ਆਰਗੇਨਾਈਜ਼ੇਸ਼ਨ ਆਫ ਕੈਨੇਡਾ

7 August 1992

The World Sikh Organization is pleased to submit its views with respect to the new Immigration Bill (Bill C-86) as tabled in Parliament by the Hon. Bernard Valcourt on June 16, 1992. We are glad to see that public consultations have been started, and appreciate the opportunity to be part of the process.

We agree with the basic government philosophy, "**Immigration is fundamental to the Canadian identity and to our well being**". We further echo the personal sentiments of the Hon. Minister of Immigration made to the media in British Columbia on June 21, 1992 that "immigration should be doubled".

While recognising the need to develop a new set of tools appropriate for the 1990's, we cannot concur with some of the drastic measures proposed in Bill C-86.

Our major concerns for each classification are:

1. **FAMILY IMMIGRATION**

The family class designation is of prime interest to us. These are the people who will ultimately become the nation builders. They choose this country. They want to be here. Given the strength of the family, they will show commitment, hard work and loyalty that will benefit Canada, more than any other category designation.



In Bill C-86, "Family class" is now reverting back to "nuclear family" which may not be compatible with views of people from many other cultures.

Bill C-86 proposes to bring back the age of dependent children to 19. This does not take into account that in other cultures families stay together longer, and children remain dependent until married and/or have finished their education.

We are imposing our mores on others. As a multicultural society, we must show more sensitivity to the customs of other cultures. Family reunification is very important to keeping our citizens happy. A happy citizen will be a better Canadian.

## 2. BUSINESS IMMIGRANTS

The investor designation does not fit into any commitment to Canada criteria and has the dubious distinction of being a threat to the long held principles of accepting immigrants based on need and not wealth. The Ambassador Mashat case comes into mind, as does the Western Canadian Shopping Mall Scandal.

Between January 1986 and December 1991, the program attracted some 7,593 applicants with investment subscription supposedly totalling \$1.5 billion - and therefore it was assumed that an estimated 10,000 jobs would be created in Canada. The big question in every Canadian's mind now is how many jobs have actually been created?

The Western Canadian Shopping Centre scandal seriously points out the deficiencies in our selection criteria. The commitment of these rich investors is primarily to their money, not to Canada. They want a guaranteed return on their money. Show them a better financial return, and they will go elsewhere.

On Aug. 7, the Commons Immigration Committee is expected to recommend that Canada establish a special federal agency to offer wealthy foreigners first rate immigration services, faster processing time and the power to police investment-fund managers. Once again, the Canadian taxpayer will be asked to foot the bill to protect not only the rights, but also the comfort of a few wealthy foreigners. Is this democracy?

World Sikh Organization proposes that the investor-immigrant category must be revamped.

Investors should be given business visas for a minimum of 5 to 7 years, before being considered for permanent residence. During this period, a close scrutiny of their investment and overall economic impact should be closely monitored. If they meet the criteria, then and only then should they be allowed to become landed immigrants/Canadian citizens. Let them prove their commitment.

Under the current situation, they play a short term goal but do nothing to help build the nation. No criminal checks are done. We could end up having Canada bought out by the Mafia, or a similar organization. Is this what we want?

Although we are told that the immigrant-investor category makes up only 2% of the annual intake of immigrants, it does create a lot of controversy. With so much money at stake, the potential for abuse is enormous. Financial considerations aside, Canada is seen as selling Visas. This is not the kind of international P.R. that Canadians want to see about their country.

### 3. REFUGEES

Refugee determination must consider the document upon which our legislation is based, the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees, of which Canada is a signatory. There are at least 10 references in the convention to the concept of "protection" of refugees. Too many hearings today resemble inquisitions, with claimants being required to testify in minute detail about events, many of which are not particularly relevant to their claims. The attitude of many board members is far from "humanitarian", as recent media reports have proven.

The Minister of Immigration would have us believe that Canada has the most generous system in regards to accepting refugees. Let us look at the facts.

In 1989 we did accept 76% of all claimants.

In 1990 it was down to 70%.

In 1991 it went down to 64%.

First 6 months of 1992 shows the acceptance rate down to 54%.

This is still favourable when compared to an acceptance rate of only 14% in the U.S. However, the U.K. is taking in 80% of all refugee claimants, which is far greater than we are willing to do.

If Bill C-86 is implemented as is, potentially 70% of all claimants will be turned away.

Some major objections of World Sikh Organization to the proposed legislation on refugee determination are:

1. The requirement to carry proper papers in order to gain entry to Canada. - **A person running for his life, does not always have time to arrange for proper "papers". Moreover if he is running from an abusive regime, how can he ask those who persecute him, to provide travelling papers, for him to escape.**
2. Fingerprinting all claimants, once again re-enforces the image that all claimants are suspected criminals. The department of immigration has responded to criticism by stating that files may be destroyed after the claimant has obtained citizenship. **This is not acceptable.** There is a very real danger to the claimants in their country of origin. Prime example is the 174 refugee claimants who landed in Nova Scotia on July 12, 1987. They were all photographed and fingerprinted. This information was then shared with the government of India, the very government that was persecuting them and from which they were seeking refuge. This was all done, long before their claims were reviewed or accepted. Had they been sent back, their lives would be in serious jeopardy. They become easy targets for further persecution and abuse. Moreover, Canada may set a time limit on these personal files, but what guarantee would we be able to give that the country with whom the information was shared would do the same?
3. Not issuing work permits to refugee claimants until their claims are settled will bring extra hardship and may force them to go on welfare, thus making them a burden on our society as well as destroying their self esteem.

Once again, the government wants to perpetuate the myth that immigrants take jobs away from the mainstream population. Time and again it has been proven that this is not so. New immigrants often take jobs at minimum wage that nobody else wants. Their buying power is then turned back into the economy, creating the need for more jobs and prosperity follows.

4. Added discretionary powers to immigration officials will mean that certain refugee claimants arriving in Canada might not get into our system because of responsibility-sharing agreements with other countries. Information-sharing and responsibility sharing must be viewed with a careful eye on the other partner's reputation and record.



5. We are concerned that the proposed Bill gives immigration officers the power to expel refugee claimants from Canada on arrival without giving them a chance of a hearing, an appeal or even access to a lawyer. The immigration officer alone will determine whether a person can make a refugee claim.

This violates the fundamental principles of our democratic society, and makes a mockery of the spirit of the Geneva Convention. Claimants must be given the chance to be heard. We cannot trust the arbitrary exercise of powers by immigration officials, especially those who are unfamiliar with the political environment of the country being fled.

6. Force refugees to seek their asylum claim in the country in which they first arrive. Under this, it is estimated that Canada "could" turn away up to 70% of all refugee claimants because they travel here through other countries, such as the US and Europe. This would affect mostly people coming from Africa and Asia (the coloured people) since because of distance involved they may not have a direct route to Canada. - This is but a variation to the stipulations given to the Koma Gata Maru. It was not right in 1914. It cannot be condoned in 1992. How can we consider sending claimants back to the U.S., (1/3 of all claimants come via the U.S.) when we see how brutally they dealt with the Haitian refugees. Even after a U.S. court had ruled that the policy of intercepting Haitian refugees at sea and returning them to Haiti without a hearing was illegal, the Bush administration moved quickly to prevent a court ruling from reopening the flow of refugees. We cannot trust the US, or other countries to be fair with refugee claimants.

Sending people back to the country in which they first arrive is a hypocritical passing of the buck. This transfer of people does not diminish the problem at hand, but shows how irresponsible our government can be. We tell these claimants that no one wants them, and neither do we.

7. We believe that returning refugee claimants to a so called "safe" third country and barring them from making a claim in Canada is mean and spiteful to say the least and also that it is going against the spirit of the Geneva convention.

There is also great risk that political considerations will influence the Minister's decision on which countries will be put on the safe-third-country list.

Refugee advocates, civil libertarians, non-governmental groups and others all join opposition critics who warn that the new bill will be unjustly harsh on refugee claimants. It is designed to drastically reduce the number of people allowed to claim refugee status in Canada. These amendments are highly controversial and have been developed with virtually no prior public consultation.

This legislation is an attempt to create an image that refugees are all phoney, and must prove their innocence, and that our borders are being overwhelmed. In actual fact, the government is playing a numbers game, where refugees who are most vulnerable are blamed for all the nation's ills.

#### 4. INDEPENDENT IMMIGRANTS

Independent-class applicants selected on the basis of occupation.

- People in this designation will have to prove they had marketable skills.
- they would be asked to promise to live in designated areas facing occupational shortages.

Mobility Rights are enshrined in the Charter of Rights and Freedoms, which applies to all those on Canadian soil - citizens, landed immigrants and even refugee claimants. Yet the Minister of Immigration has resurrected the notion of encouraging immigrants away from urban centres. This would be challenged, and could never be enforced.

#### 5. VISITORS

The Canadian Sikh community has a major problem in the fact that our Gianis (religious preachers) are not being issued visitors visas. There are not enough Canadians with appropriate training to serve the community as teachers and spiritual mentors. Until such time as this problem can be ammended, we need a steady stream of Gianis and "Jutha" to come from India to service our places of worship and to meet the religious and spiritual development needs of our community. This is very important to all of us, but especially to the children who need the Gianis to help them understand their religious heritage. In denying us access to our spiritual teachers, the government is in effect suppressing our freedom of religion. We came to Canada, because our freedom to religion was being denied in India. Freedom of religion is guaranteed in the Charter of Rights. Our Gianis must be given immigration and/or visitors visas.

## 6. SERVICES

As Sikhs we are of a culture that puts great value on the family and on family life. It is our families that are making the bulk of all visa applications, both visitors and immigration, from the subcontinent of India. We at the World Sikh Organization have repeatedly asked that a new consulate be established in Punjab. At the present time there is only one consulate in India, that one being in Delhi. Given the huge population of that country, and combined with the fact that most immigration and visitor's visas originate in Punjab, we think it would be most appropriate to open a consulate in that state. We hear from the Hon. Barbara McDougall's office that plans are now being considered for a consulate to be opened in Bombay. How will that facilitate matters for Punjabis, who make up the vast bulk of all the business that the consulate is doing? This is but another example of the inconsistent and incoherent policies being planned by our government.

We do however wish to acknowledge that the spousal reunification program has been greatly improved. Our members are reporting back, that newly married couples are being reunited in the promised time of six months.

Some other objections of World Sikh Organization to the proposed legislation on immigration are:

## 7. The REFUGEE BACKLOG.

This is a whole category that is conspicuously left out of Bill C-86.

Recently a senior immigration official protested that his job wasn't to deal with refugees but to make policy about them. Such moral bankruptcy is at the root of the new amendments and Canada's proposed treatment of those who come here seeking protection. There has been an incredible increase in the need of those seeking refugee status. In 1981, 3,450 claims were made. By 1989, after a decade of steady increases, Canada was swamped with an incredible 95,000 refugee claims backlog. There are literally thousands of people in Canada who were shuffled off to the "backlog" category in 1989. They have still not been dealt with. They still do not know their fate from one day to the next. Most of these people have proven that they are hard working individuals. They have made a commitment to Canada. Is it not time that we returned that commitment. Living in uncertainty is hell. It is difficult to make decisions when you don't know if you will still be here tomorrow, or deported to persecution and abuse. Before we go outside of Canada, looking for immigrants, these people should be



given first consideration. What better proof do we need than to allow those who have not been on welfare or a burden on our society to stay.

World Sikh Organization would once again like to reiterate that a complete amnesty be given to the entire backlog. Justice delayed is justice denied. The Ontario courts, on that very principle, have dismissed thousands of criminal cases because the accused did not get his hearing within a reasonable time. Refugee claimants are not criminals. They should be given the same consideration.

1. Bill C-86 does represent the most extensive changes to the Act since 1978, and there are some changes that represent very significant shifts in Canadian policy. One major thrust of the Bill is that it gives greater powers to the Minister of Immigration, thereby overriding the judicial system and distancing the whole process from the due process of the law. This makes it more open to abuse, because it means that more and more decision-making can occur behind closed doors. It would appear that too many discretionary powers are given to the Minister. There are not enough checks and balances in place. It is not hard to see what these powers will do in the hands of a biased and prejudiced individual. The government must provide Canadians with a more coherent explanation for the necessity of added powers than it has done so far.

2. The Bill would authorize the deportation of permanent residents if there are reasonable grounds to believe that they "will commit" certain unacceptable acts. This is deportation by clairvoyance. People should be punished only for what they have done, not for what Ottawa's crystal balls indicate they are going to do. Freedom of thought is being challenged here.

3. The suggestion that permanent residents can be deported is heinous. We cannot build a nation on temporary labour. Is the government suggesting that we can encourage immigration when times are good and we need more cheap labour, but then we can send all these undesirables back when the economy shifts and we no longer need them.

This may also result in serious harm being done to human rights activists who might be returned to regimes which are democratic in name only. At present a permanent resident's case must be approved by Cabinet after which it can be subjected to a judicial review. the person being deported has a right to know the source of information used against him. The proposed changes will deny him this right as well as the right to constitutionally challenge the deportation.

4. The government is decreasing the immigrant-settlement program and, for example, has eliminated an important \$27 million training allowance program for immigrants learning English or French. Helping immigrants in the early stages helps to avoid major problems in the future.

## 8. UNEQUAL JUSTICE

The Rt. Hon. Brian Mulroney's family interest in the Yugoslavian Civil War has resulted in the announcement that 26,000 refugees will be accepted from that part of the world. We have no objections to these people coming to Canada. However, we do object the manner in which these decisions are taken. There are other parts of the world that have as great a refugee problem as Yugoslavia, perhaps greater. The situation in Somalia is very grave indeed. Other areas of concern should include the situation with the Sikhs in Punjab, India. A recent Parliamentary delegation to Punjab has confirmed everything that has been previously noted by Amnesty International. The government of India is determined to commit genocide against people of the Sikh faith. Justice applied in these instances is not equal.

Why are we not helping the Somalians?

- i) One could speculate on the aspect of racism here. (Perhaps that is another matter, for another day.)
- ii) Government being very selective, catering to the whims of our Prime Minister, rather than being objective and fair.

## 9. REFORM PARTY PLATFORM

Bill C-86 appears to appease a few, by strengthening the Reform Party platform, of setting a policy to curb non-white immigration. Reviewing this bill, makes one suppose that Preston Manning is the guiding light for the present government and the real Minister of Immigration. Understandably, we are not happy with this situation. In a democracy, the man should be elected before he is cowtailed to. His opinions are of no consequence until the people give him that mandate by voting for him. The Reform Party platform has no place in our legislation at this point in time.

We are of the opinion that the Department of Immigration is trying to go back in time to rewrite history. In the early 1900's Sir Richard McBride, a Conservative won an election as premier of British Columbia on an anti-coloured immigration platform. The present government appears to be preparing for the same scenario. The Hon. Valcourt has shown his bias again in statements made on the CBC 's Journal on July 30, 1992, when he referred to Somalian refugee claimants as nomads applying to come to Canada. We see this as an extremely racist remark with the implication that they are not wanted here.

Times have changed. In 1976 the country was officially committed to a multicultural policy, that has allowed and encouraged equal status to all citizens regardless of race, colour or place of origin. We wholeheartedly believe that if men and women of conscience stand up and challenge this proposed policy, we will still be able to get a fair deal.

The whole immigration proposal is undemocratic and goes against Canada's reputation of being fair and just. As a nation we can and we must do much better. It is easy to exercise power against people who have none. Ottawa's new immigration rules blame the victim.

We urge you not to rush this bill through, but to provide ample time for public hearings and discussions so that suitable changes can be debated, proposed and implemented.



## APPENDICE «C-86/29»

ਦੇਗ ਤੇਗ ਫਤਹਿ

ੴ ਵਾਹਿਗੁਰੂ ਜੀ ਕੀ ਫਤਹਿ

ਪੰਥ ਕੀ ਜੀਤ

## World Sikh Organization

(of Canada)

SIÈGE SOCIAL  
C.P. 15830, Merivale Depot  
Nepean (Ontario) Canada K2C 3S7  
Tél. : (613) 723-2026  
Télééc. : (613) 723-0290



BUREAU RÉGIONAL POUR L'OUEST  
C.P. 6708, Succ. «O»  
Vancouver (C.-B.) V5W 3V1  
Tél. : (604) 324-4498  
Télééc. : (604) 588-2936

ਵਰਲਡ ਸਿੱਖ ਆਰਗੇਨਾਈਜ਼ੇਸ਼ਨ ਆਫ ਕੈਨੇਡਾ

Le 7 août 1992

L'organisation mondiale des sikhs est heureuse de présenter ses points de vue quant au nouveau projet de loi sur l'immigration (C-86) déposé au Parlement par M. Bernard Valcourt, le 16 juin 1992. Nous sommes heureux de constater que les consultations publiques ont commencé et apprécions l'occasion d'y participer.

Nous sommes d'accord avec le principe fondamental qu'épouse le gouvernement, soit que **l'immigration est fondamentale pour l'identité canadienne et pour notre bien-être**. Nous faisons aussi écho aux sentiments personnels exprimés par le ministre de l'Immigration devant la presse en Colombie-Britannique, le 21 juin 1992, à savoir qu'il faudrait doubler le nombre d'immigrants admis au pays.

Même si nous admettons qu'il faut élaborer de nouveaux outils pour les années 90, nous ne pouvons être en accord avec quelques-unes des mesures draconiennes proposées dans le projet de loi 86.

Voici ce qui nous préoccupe le plus, par catégorie.

1. CATÉGORIE DE LA FAMILLE

La catégorie de la famille nous intéresse au plus haut point. Ce sont ces gens qui, au bout du compte, aideront à bâtir la nation. Ils ont fixé leur choix sur ce pays. Ils ont la volonté d'être au Canada. La force de la famille étant ce qu'elle est, ils feront preuve d'engagement, d'acharnement au travail et de loyauté, ce dont le Canada pourra bénéficier plus que pour tout autre catégorie désignée.

Dans le projet de loi C-86, la «catégorie de la famille» est réduite à la cellule familiale, ce qui ne cadre pas forcément avec le point de vue des personnes de nombreuses autres cultures.

Le projet de loi C-86 propose de ramener l'âge des enfants à charge à 19 ans. On oublie ainsi le fait que les familles d'autres cultures restent ensemble plus longtemps, que les enfants demeurent à la charge des parents jusqu'à ce qu'ils soient mariés ou qu'ils aient terminé leurs études.

Nous imposons nos moeurs à autrui. Dans une société multiculturelle comme la nôtre, il faut être plus sensible aux coutumes des autres cultures. La réunion de la famille est très importante pour le bonheur de nos citoyens. Un citoyen heureux est un meilleur Canadien.

## 2. IMMIGRATION DES GENS D'AFFAIRES

La catégorie des investisseurs ne cadre avec aucun des engagements que le Canada s'est donné et présente l'insigne distinction de menacer des principes bien établis dans le domaine de l'immigration, soit d'accepter un immigrant en se fondant sur ses besoins et non sur ses richesses. On est porté à se rappeler le cas de l'ambassadeur Mashat, comme le scandale du Western Canadian Shopping Mall.

Entre janvier 1986 et décembre 1991, le programme a attiré 7 593 demandeurs censés investir 1,5 milliard de dollars au total. On a tenu pour acquis que cela créerait quelque



10 000 emplois au Canada. Tous les Canadiens se posent maintenant une question des plus importantes : combien d'emplois ont vraiment été créés?

Le scandale du Western Canadian Shopping Center a fait ressortir avec acuité les lacunes de nos critères de sélection. Les riches investisseurs de ce centre sont surtout préoccupés par leur argent, et non pas par le Canada. Ils veulent un rendement garanti sur leur argent. Montrez-leur où ils peuvent obtenir un meilleur rendement financier, et ils plieront bagage.

Le 7 août, le Comité de l'immigration de la Chambre des communes doit recommander que le Canada établisse un organisme fédéral particulier chargé d'offrir aux étrangers bien nantis des services d'immigration de premier ordre, un délai de traitement moindre et le pouvoir de régir le travail des gestionnaires de fonds de placement. Encore une fois, c'est le contribuable canadien qui devra payer la note pour protéger non seulement les droits, mais aussi le confort de quelques richissimes étrangers. Est-ce là la démocratie?

L'organisation mondiale des sikhs propose que l'on remanie de fond en comble la catégorie des investisseurs immigrants.

Les investisseurs devraient obtenir un visa d'affaires valable pour au moins cinq à sept ans, avant d'être admissible au droit d'établissement. Durant cette période, les autorités surveilleraient étroitement leurs investissements et les conséquences globales de leurs actes sur le plan économique. Ils ne devraient être admissibles au droit d'établissement et à la citoyenneté canadienne que s'ils répondent aux critères établis. Qu'ils prouvent leur engagement.

Dans l'état actuel des choses, ils obéissent à un objectif à long terme, mais ne font rien qui vaille pour aider à bâtir la nation. Les autorités canadiennes ne font pas aucune vérification des dossiers criminels. C'est la mafia ou une organisation semblable qui pourrait finir par acheter le Canada. Est-bien cela que nous voulons?

On nous dit que la catégorie de l'investisseur immigrant ne représente que 2 p. 100 du chiffre annuel de l'immigration, mais il demeure qu'elle est à la source d'une controverse considérable. Comme il y a tant d'argent en jeu, les possibilités d'abus sont énormes. Outre les considérations financières, le Canada est perçu comme mettant ses visas en vente. Les Canadiens ne tiennent pas à ce que le gouvernement s'adonne à ce genre d'exercice international de relations publiques.

### 3. RÉFUGIÉS

La détermination du statut de réfugié doit tenir compte du document sur lequel la loi se fonde, soit la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés, dont le Canada est signataire. La Convention mentionne au moins dix fois la notion de «protection» des réfugiés. Trop souvent, de nos jours, les audiences rappellent une inquisition, où le demandeur doit témoigner dans les moindres détails des incidents survenus, dont bon nombre ne sont pas particulièrement pertinents. L'attitude de nombreux commissaires est loin d'être «humanitaire», comme les récents reportages dans les médias l'ont montrée.

Le ministre de l'Immigration nous ferait croire que le Canada est le pays le plus généreux pour ce qui est d'accepter des réfugiés. Regardons les faits.

En 1989, nous avons effectivement accepté 76 p. 100 des demandes.

En 1990, ce chiffre est descendu à 70 p. 100.

En 1991, il a baissé pour atteindre 64 p. 100.

Pour les six premiers mois de l'année 1992, le taux ne s'élève qu'à 54 p. 100.



Ces chiffres demeurent favorables si on les compare à ceux des États-Unis, où seulement 14 p. 100 des demandes sont acceptées. Toutefois, la Grande-Bretagne accepte quant à elle 80 p. 100 de tous les revendicateurs du statut de réfugié, ce qui est nettement supérieur à ce que nous nous sommes prêts à faire.

Si le projet de loi C-86 est adopté tel quel, il se peut que 70 p. 100 des revendicateurs essuient un refus.

Voici quelques-unes des objections majeures de l'organisation mondiale des sikhs pour ce qui touche le projet de loi.

1. L'obligation d'être en possession de documents en bonne et due forme pour être admis au Canada. **La personne qui fuit parce que sa vie est en danger n'a pas toujours le temps de réunir ses documents officiels. Par ailleurs, si elle fuit un régime abusif, comment peut-elle demander à ceux qui la persécutent de lui fournir les documents de voyage qui lui permettront de s'évader?**
2. Le fait de prendre les empreintes digitales de tous les demandeurs renforce encore l'idée que les demandeurs sont tous soupçonnés d'acte criminel. Le ministère de l'Immigration a réagi à cette critique en affirmant que

le dossier pourra être éliminé après que le demandeur a obtenu sa citoyenneté. Cela n'est pas acceptable. Les demandeurs font face à un danger très réel dans leur pays d'origine. Exemple patent : les 174 revendicateurs du statut de réfugié débarqués en Nouvelle-Écosse le 12 juillet 1987. Ils ont tous été photographiés et ont donné leurs empreintes digitales. Par la suite, les renseignements ont été transmis au gouvernement de l'Inde, ce même gouvernement qui les persécutait et à l'abri duquel ils se réfugiaient. Tout cela s'est fait bien avant que leur revendication ne soit étudiée ou acceptée. S'ils avaient été renvoyés dans leur pays, leur vie aurait été gravement menacée. Cette pratique en fait une cible facile pour la persécution et l'abus. Par ailleurs, le Canada peut fixer un délai relativement à ces dossiers personnels, mais comment pourrait-on garantir que le pays en cause reporterait ce délai?

3. Le fait de ne pas octroyer de permis de travail aux revendicateurs du statut de réfugié avant que leur dossier ne soit traité les plonge dans une détresse encore plus profonde et les oblige parfois à demander l'aide sociale, ce qui fait d'eux un fardeau pour notre société et détruit leur estime de soi.

Encore une fois, le gouvernement veut perpétuer le mythe selon lequel les immigrants «volent» les emplois aux Canadiens ordinaires. Il a été prouvé maintes et maintes fois que ce n'est pas le cas. Les nouveaux immigrants acceptent des emplois au salaire minimum, les emplois dont personne ne veut. Leur pouvoir d'achat profite alors à l'économie, ce qui génère d'autres emplois et, partant, favorise la prospérité.

4. Si on confère aux agents de l'immigration des pouvoirs discrétionnaires accrus, certains revendicateurs du statut de réfugié qui arrivent au Canada se verront peut-être interdire l'accès à notre processus en raison d'ententes de partage des responsabilités conclues avec d'autres pays. Si on veut conclure des ententes de partage de renseignements et de responsabilité avec un autre pays, il faut étudier avec soin le bilan et la réputation de l'autre signataire.
5. Nous craignons que le projet de loi donne aux agents de l'immigration le pouvoir d'expulser les revendicateurs du statut de réfugié dès leur arrivée, avant même qu'ils aient l'occasion de subir une audience, un appel, parfois même avant qu'ils n'aient recours à un avocat. C'est l'agent d'immigration qui déterminera à lui seul si une personne peut demander la reconnaissance du statut de réfugié.



Cela va à l'encontre des principes fondamentaux de notre société démocratique et bafoue l'esprit de la Convention de Genève. Les demandeurs doivent avoir l'occasion de s'exprimer. Nous ne pouvons laisser aux agents de l'immigration le loisir d'exercer arbitrairement leur pouvoir, surtout là où ils connaissent mal la situation politique du pays visé.

6. Contraindre les réfugiés à présenter une demande d'asile dans le pays où ils arrivent en premier. On estime que cette obligation «permettrait» au Canada de renvoyer ailleurs jusqu'à 70 p. 100 de tous les revendicateurs du statut de réfugié parce qu'ils transitent dans d'autres pays avant d'arriver au Canada, par exemple les États-Unis et les pays d'Europe. Cette mesure toucherait surtout les personnes provenant d'Afrique et d'Asie (les personnes de couleur) : en raison de la distance à parcourir, il n'y a pas toujours un chemin direct entre le pays qu'ils fuient et le Canada. Ce n'est là qu'une variante des dispositions données au *Koma Gata Maru*. C'était inacceptable en 1914, c'est inexcusable en 1992. Comment peut-on envisager de renvoyer les revendicateurs aux États-Unis (environ un tiers du total transitent par ce pays) quand on connaît la brutalité avec laquelle les autorités américaines ont traité les réfugiés haïtiens. Même après qu'un

tribunal américain a statué que la politique d'interception des réfugiés haïtiens en mer et de renvoi dans leur pays sans audience était illégale, l'administration Bush a vite empêché qu'une décision judiciaire puisse rouvrir la porte aux réfugiés. Nous ne pouvons tenir pour acquis que les États-Unis ni aucun autre pays seront juste envers les revendicateurs du statut de réfugié.

Renvoyer les gens dans le premier pays où ils transitent, c'est une façon hypocrite de se dérober à sa responsabilité. Cette façon de procéder ne règle pas le problème, mais elle montre à quel point notre gouvernement peut être irresponsable. Nous disons à ces revendicateurs que personne ne veut d'eux, et nous non plus.

7. L'idée de retourner les revendicateurs du statut de réfugié dans un pays tiers dit «sûr» et de les empêcher de présenter une demande au Canada nous paraît pour le moins malveillante, sinon méchante. Cela va également à l'encontre de l'esprit de la Convention de Genève.

Il y a aussi le risque, très élevé, que des considérations politiques poussent le Ministre à inclure tel ou tel pays dans la liste des pays dit sûrs.

Les défenseurs des réfugiés, les champions des libertés civiles, les organisations non gouvernementales et les autres groupes se joignent tous à l'opposition pour signaler que ce projet de loi est injustement sévère envers les revendicateurs du statut de réfugié. Il vise à réduire de façon marquée le nombre de personnes pouvant demander la reconnaissance du statut de réfugié au Canada. Ces modifications très controversées ont été apportées pratiquement sans consultation préalable du public.

Le projet de loi vise à faire croire que les réfugiés sont tous des menteurs, donc qu'ils doivent prouver leur innocence, et que nous sommes débordés à la frontière. Dans les faits, le gouvernement joue avec les chiffres, et tous les maux de la nation sont attribués aux réfugiés les plus vulnérables.

#### 4. IMMIGRANTS INDÉPENDANTS

Dans la catégorie des immigrants indépendants, les demandeurs seraient maintenant choisis en fonction de leur occupation.

- Les demandeurs faisant partie de cette catégorie auraient à prouver qu'ils possèdent des compétences dont on a besoin au Canada.



- On leur ferait promettre d'habiter une région désignée où il y a une pénurie sur le plan professionnel.

La liberté de circulation est inscrite dans la Charte canadienne des droits et libertés, qui s'applique à tous ceux qui se trouvent en terre canadienne — les citoyens, les immigrants ayant reçu le droit d'établissement, même les revendicateurs du statut de réfugié. Néanmoins, le ministre de l'Immigration a ressuscité l'idée d'encourager les immigrants à s'établir loin des centres urbains. La mesure serait contestée et ne pourrait jamais être mise à exécution.

## 5. VISITEURS

La communauté sikh au Canada fait face à un problème de taille : nos gianis (nos prêtres) n'obtiennent pas de visa de visiteur. Il n'y a pas suffisamment de Canadiens qui ont la formation appropriée pour servir d'enseignant et de mentor spirituel à notre communauté. Jusqu'à ce que ce problème soit réglé, il faut qu'il arrive d'Inde un nombre constant de gianis et «juthas», qui viendront tenir le lieu de culte et répondre aux besoins de notre communauté sur le plan religieux et spirituel. C'est très important pour chacun d'entre nous, mais surtout pour les enfants, qui ont besoin de gianis pour comprendre leur héritage religieux.

En nous interdisant l'accès à nos prêtres, le gouvernement brime notre liberté de religion. Nous sommes venus au Canada parce que notre liberté de religion était bafouée en Inde. La liberté de religion est garantie dans la Charte des droits et libertés. Nos gïanis doivent obtenir des visas de visiteurs ou d'immigrants.

## 6. SERVICES

La culture des Sikhs accorde une grande importance à la famille et à la vie familiale. Ce sont nos familles qui comptent pour la majeure partie des demandes de visa — visas de visiteur et visas d'immigrant — provenant du sous-continent de l'Inde. À l'organisation mondiale des sikhs, nous avons demandé à plusieurs reprises qu'un nouveau consulat soit établi dans le Panjab. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un consulat en Inde, à Delhi. La population énorme de ce pays, conjuguée au fait que la plupart des demandes de visa de visiteur ou d'immigrant proviennent du Panjab, font qu'il serait tout indiqué d'y ouvrir un consulat. D'après le cabinet de M<sup>me</sup> Barbara McDougall, on envisage actuellement d'ouvrir un consulat à Bombay. En quoi cela facilitera-t-il les choses pour les habitants du Panjab, à qui on consacre la majeure partie des activités du consulat? Ce n'est qu'un autre exemple des politiques inconstantes et incohérentes envisagées par notre gouvernement.

Nous tenons tout de même à reconnaître que le programme de réunification des conjoints a été grandement amélioré. Nos membres nous font savoir que les couples nouvellement mariés sont réunis dans le délai promis, soit six mois.

Voici quelques autres objections de l'organisation mondiale des sikhs pour ce qui touche le projet de loi sur l'immigration.

## 7. ARRIÉRÉ DES REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ

C'est toute une catégorie qui brille par son absence dans le projet de loi C-86.

Récemment, un haut placé du ministère de l'Immigration a déclaré que son travail n'était pas de traiter avec les réfugiés, mais plutôt d'établir des politiques à leur sujet. C'est cette absence de moralité qui est à l'origine des nouvelles modifications et du traitement que le Canada se propose d'accorder à ceux qui viennent y rechercher une forme de protection. Le nombre de revendications du statut de réfugié augmente de façon marquée. En 1991, il y a eu 3 450 demandes. En 1989, au bout de dix années où les augmentations ont été constantes, le Canada était débordé et a composé avec un arriéré de 95 000 demandes. Il y a au Canada des milliers de personnes qui ont été placées dans «l'arriéré» en 1989. Leurs dossiers demeurent en suspens. D'un jour à l'autre,



ils ne savent toujours pas ce que l'avenir leur réserve. Dans la plupart des cas, ils ont prouvé leur acharnement au travail. Ils se sont engagés envers le Canada. Le temps n'est-il pas venu de leur rendre la pareille? Vivre dans l'incertitude, c'est l'enfer. Il est difficile de prendre une décision quand on ne sait pas si on sera encore là demain ou si on sera expulsé vers un pays où il y a persécution et abus. Avant d'aller chercher des immigrants à l'extérieur du Canada, il faut se pencher d'abord sur le cas de ces personnes en particulier. Quelle autre preuve faut-il pour permettre à ceux qui n'ont pas profité de l'aide sociale ni constitué un fardeau pour notre société de rester au Canada?

L'organisation mondiale des sikhs aimerait réitérer une fois une de ses demandes, soit qu'une amnistie soit accordée à tous les revendicateurs faisant partie de l'arriéré. Tout retard de la justice est un déni de justice. Les tribunaux ontariens, en se fondant sur ce principe, ont acquitté des milliers d'accusés qui n'avaient pas subi d'audience dans un délai raisonnable. Les revendicateurs du statut de réfugié ne sont pas des criminels. Ils ont droit aux mêmes égards.

1. Le projet de loi C-86 représente l'évolution la plus importante de la Loi sur l'immigration depuis 1978. Quelques-uns des changements constituent une réorientation notable de la

politique canadienne. Au coeur du projet de loi, il y a notamment les pouvoirs accrus accordés au ministre de l'Immigration, pouvoirs qui lui permettraient d'outrepasser le système judiciaire et d'écarter du processus les règles de fond en droit. D'où de plus grandes possibilités d'abus : de plus en plus, les décisions pourront se prendre à huis clos. Il semble que les pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre soient excessifs. Il n'y a pas suffisamment de contrôles en place. Il n'est pas difficile de voir qu'un individu qui a des préjugés abusera de ces pouvoirs. Le gouvernement doit fournir aux Canadiens une explication plus cohérente de la nécessité d'accroître ces pouvoirs.

2. Le projet de loi autoriserait l'expulsion de résidents permanents s'il est permis de croire raisonnablement qu'ils «vont commettre» certains actes inacceptables. C'est de l'expulsion par clairvoyance. Les gens ne devraient être punis que pour des actes qu'ils ont accomplis, et non pas pour ce que laisse prévoir pour l'avenir la boule de cristal d'Ottawa. C'est la liberté de pensée qui est en jeu ici.

3. Il est odieux de laisser croire que les résidents permanents puissent être expulsés du pays. On ne peut fonder une nation sur une main-d'oeuvre temporaire. Le gouvernement laisse-t-il entendre qu'on peut encourager l'immigration en période de vaches grasses, au moment où il faut plus de main-d'oeuvre à bas coût, mais retourner tous les indésirables dans leur pays quand l'économie va mal et que leur présence n'est plus nécessaire?

De ce fait, il se peut aussi que les activistes qui défendent les droits de la personne subissent des torts considérables à leur retour dans les régimes qui se disent démocratiques uniquement pour la forme. À l'heure actuelle, le dossier d'un résident permanent doit être approuvé par le Cabinet, après quoi il peut faire l'objet d'un examen judiciaire. La personne expulsée a le droit de connaître la source d'information utilisée contre elle. Les modifications proposées lui enlèveront ce droit, au même titre que celui de lutter contre la mesure d'expulsion en invoquant la constitution.

4. Le gouvernement réduit l'importance du programme d'établissement des immigrants. Par exemple, il a éliminé un programme important — le programme d'allocation de formation de 27 millions de dollars — qui permettait aux immigrants d'apprendre le français ou l'anglais. En aidant les immigrants dès le début, on évite des difficultés majeures à l'avenir.



## 8. JUSTICE INJUSTE

L'intérêt familial de M. Brian Mulroney pour la guerre civile en Yougoslavie a débouché sur l'annonce que 26 000 réfugiés venant de cette partie du monde seraient acceptés. Nous ne nous opposons aucunement à ce que ces personnes viennent au Canada. Toutefois, nous nous opposons à la façon dont ces décisions se prennent. Il y a d'autres régions du monde où le problème des réfugiés est aussi grave qu'en Yougoslavie, peut-être même encore plus. La situation en Somalie est certainement très grave. Il y a aussi la situation que vivent les sikhs dans le Panjab, en Inde. Une délégation récente du Parlement dans le Panjab a confirmé tout ce qu'avait noté auparavant Amnistie internationale. Le gouvernement de l'Inde est déterminé à commettre un génocide contre les sikhs. La justice, dans ces cas, n'est pas du tout juste.

Pourquoi n'aidons-nous pas les Somaliens?

(i) On pourrait croire qu'il s'agit de racisme (c'est une tout autre question qu'il faudrait peut être aborder un autre jour);

(ii) Le gouvernement se veut très sélectif, il se plie à la volonté du Premier Ministre plutôt que d'être objectif et équitable.

## 9. LA PLATE-FORME DU REFORM PARTY

Le projet de loi C-86 semble apaiser certains esprits, en renforçant la plate-forme du Reform Party, c'est-à-dire en établissant une politique pour contrer l'immigration de personnes de couleur. À l'examen de ce projet de loi, on peut croire que le conseiller du gouvernement, le vrai ministre de l'Immigration, est Preston Manning. Fait compréhensible, nous ne sommes pas heureux de cette situation. Dans une démocratie, il faudrait tout de même attendre que l'homme soit élu avant de s'agenouiller devant lui. Ses opinions ne portent aucune conséquence tant et aussi longtemps que les gens ne l'ont pas porté au pouvoir. La plate-forme du Reform Party n'a pas du tout sa place dans nos lois en ce moment.

Nous croyons que le ministère de l'Immigration essaie de revenir dans le temps et de récrire l'histoire. Au début des années 1900, on a élu en Colombie-Britannique un conservateur, Sir Richard McBride, parce qu'il préconisait un programme d'immigration duquel les personnes de couleur étaient exclues. Le gouvernement actuel semble préparer le même scénario. M. Valcourt a témoigné de ses préjugés en affirmant au Journal à Radio-Canada, le 30 juillet 1992, que les revendicateurs somaliens du statut de réfugié étaient des nomades qui voulaient venir au Canada. À notre avis, il s'agit d'une remarque extrêmement raciste qui laisse sous-entendre qu'on ne veut pas de Somaliens ici.

Les temps ont changé. En 1976, le pays était officiellement engagé à promouvoir une politique multiculturelle. Cette politique a permis ou encouragé un statut égal pour tous les citoyens, quel que soit leur race, leur couleur ou leur lieu d'origine. Nous croyons de tout coeur que si les hommes et les femmes de conscience se lèvent et contestent la politique qui est proposée, nous allons quand même pouvoir obtenir un traitement équitable.

La proposition dans son entier est antidémocratique et va à l'encontre de la réputation d'équité et de justice que s'est faite le Canada. En tant que nation, nous pouvons faire mieux. Nous devons faire mieux. Il est facile d'opposer son pouvoir à ceux qui n'en n'ont pas. Les nouvelles règles d'immigration d'Ottawa jettent la pierre à la victime.

Nous vous incitons à ne pas adopter ce projet de loi à toute vitesse, mais plutôt à permettre qu'il y ait tout le temps voulu pour procéder aux audiences et au débat public. De cette façon, on pourra proposer des changements convenables, les débattre et les mettre en oeuvre.

---







**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste-lettre**

**K1A 0S9  
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

**WITNESSES**

*From World Sikh Organization:*

Alice Basarke, Executive Assistant;

Hardial S. Sufi, Member;

Karnail S. Gill, Member.

**TÉMOINS**

*De la World Sikh Organization:*

Alice Basarke, assistante adjointe;

Hardial S. Sufi, membre;

Karnail S. Gill, membre.







JAN 27 1993



